

L'Institut wallon de l'évaluation,
de la prospective et de la statistique



DYNAMIQUES RÉGIONALES

N° 15

La Wallonie tire son plan.
Regards croisés sur
la gouvernance par
les plans et les chiffres

2
0
2
3



COLOPHON

La revue *Dynamiques régionales* s'inscrit dans les missions de l'IWEPS. Institut scientifique régional au carrefour des champs de la décision politique et de la recherche scientifique, l'IWEPS poursuit l'ambition de donner davantage de visibilité aux travaux scientifiques susceptibles de contribuer au débat public et à la conduite de la politique régionale. Dans cette visée mobilisatrice, la revue *Dynamiques régionales* offre aux chercheurs une opportunité de diffusion des résultats de recherches dont le point commun est de porter sur des questions d'intérêt pour la Wallonie. Pour autant, ils ne se focalisent pas nécessairement sur la Wallonie : les études menées dans d'autres pays ou régions peuvent être riches d'enseignements, fertiliser l'expertise wallonne et éclairer les décisions de nos responsables politiques.

Création graphique : **Déligraph, Bruxelles**

Mise en page : **Snel Grafics SA, Vottem**
www.snel.be

Éditeur responsable : **Sébastien Brunet**
(Administrateur général, IWEPS)

Dépôt Légal : **D/2023/10158/9**

ISSN : **2593-4937**

Disponible sur <https://www.cairn.info/>

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

IWEPS

Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique

Route de Louvain-La-Neuve, 2
5001 BELGRADE - NAMUR

Tél : 32 (0)81 46 84 11

<http://www.iweeps.be>

info@iweeps.be

COMITÉ DE RÉDACTION

Directeur de la publication : Sébastien Brunet

Rédactrices en chef : Claire Dujardin, Virginie Louis
et Sîle O'Dorchai

Rédacteurs en chef invités : Sébastien Brunet (IWEPS)
et Bernard Conter (IWEPS)

Coordination de l'édition : Évelyne Istace

Ces travaux ne reflètent pas la position de l'IWEPS et
n'engagent que leurs auteurs.

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Lionel Artige (ULiège)

Aline Bingen (ULB)

Marc Bourgeois (ULiège)

Michele Cincera (ULB)

Éric Cornélis (UNamur)

Catherine Dehon (ULB)

Marcus Dejardin (UNamur et UCL)

Isabelle Godin (ULB)

Marie Goransson (ULB)

Jean-Marie Halleux (ULiège)

Cédric Istasse (CRISP)

Karel Neels (UAntwerpen)

Nathalie Schiffino (UCL)

Mélanie Volral (UMons)

Marc Zune (UCL)

TABLE DES MATIÈRES

5 | **INTRODUCTION : LA WALLONIE TIRE SON PLAN. REGARDS CROISÉS
SUR LA GOUVERNANCE PAR LES PLANS ET LES CHIFFRES**
par Sébastien Brunet

15 | **DU PLAN AUX PLANS : HYPOTHÈSES HEURISTIQUES DE LA
TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE**
par Bernard Conter et Jean-François Orianne

30 | **GET UP WALLONIA ! COMMENT LA WALLONIE DESSINE SES PLANS**
par Catherine Fallon

57 | **STATISTIQUES PUBLIQUES ET CITOYENS**
par Corine Eyraud

73 | **GOUVERNER L'ÉDUCATION EN EUROPE PAR LE *BENCHMARKING***
par Magali Ballatore

INTRODUCTION : LA WALLONIE TIRE SON PLAN. REGARDS CROISÉS SUR LA GOUVERNANCE PAR LES PLANS ET LES CHIFFRES

Sébastien BRUNET¹

¹ Sébastien Brunet est Administrateur général de l'WEPS et Statisticien en chef. Il est également Professeur extraordinaire à l'Université de Liège (s.brunet@iweps.be).

1

QUELS PLANS POUR NOTRE FABRIQUE DE LA POLITIQUE ?

Dans nos démocraties représentatives, l'organisation de la cité, du vivre ensemble, de ce qui fait que nous formons un collectif est issue d'un véritable processus de fabrication. Dans cette fabrique un peu particulière, les matières premières sont constituées des idées politiques et des aspirations des citoyens et citoyennes, tandis que les mandataires, nos élus et élues, en sont les artisans et artisanes. Ce sont les cités grecques, fondatrices du modèle démocratique, qui nous ont montré le chemin de cette modalité, parmi d'autres, de fabrique de la politique. Les tailles et configurations des collectifs ont en effet varié selon les époques et les lieux, de petites entités aux grands empires, des démocraties directes aux dictatures, en passant par une grande variété d'autres modes politiques comme la théocratie, la technocratie, la participative, l'oligarchie... autant de fabriques différentes de la politique utilisant d'autres matières premières et une autre main-d'œuvre.

À la lumière de ce que nous avons vécu au cours de la crise sanitaire, il pourrait être légitime de penser que nous avons peut-être expérimenté une forme évoluée de technocratie - au cours de laquelle notre fabrique de la politique aurait été mise entre parenthèses - avec son florilège de mesures quasi obligatoires, de frivolités constitutionnelles² et de comités d'experts et expertes *ad hoc* et patentés. D'une démocratie représentative, nous serions entrés, un temps, en « pharmatie » où remèdes et poisons se côtoient, se substituent l'un à l'autre, exigeant de la politique, non plus d'être un lieu de détermination du vivre ensemble, mais un corps institutionnalisé soignant, dans l'urgence, un corps socio-économique fragilisé qui redécouvre, un peu hébété, ses interdépendances fondamentales avec son environnement et le reste de l'humanité.

Avec la crise climatique et celle de la perte de biodiversité, nous sommes en train de soulever le voile sur le caractère extractiviste et pourtant hors-sol du modèle de société que nos fabriques de la politique ont volontairement engendré ou laissé engendrer depuis le début de la révolution industrielle. Voile qui ne sera complètement levé que lorsque nous aurons expérimenté collectivement, dans nos territoires et sur nos corps, les conséquences de cette logique industrielle et implacable de l'épuisement des ressources tant naturelles qu'humaines, si tant est que l'on puisse qualifier tout cela de ressources...

Épuisement de l'homme qui peut s'observer notamment au travers des indicateurs de santé mentale. En effet, en Belgique, plus d'un million de doses de somnifères et anxiolytiques sont achetées quotidiennement dans les pharmacies et plus d'un ou une Belge sur quatre déclare avoir des problèmes de santé mentale³. Si on ajoute à cela toutes les autres addictions possibles, de l'alcool, aux drogues en tout genre, en passant par les jeux, les réseaux sociaux et la pornographie, on ne peut pas affirmer que nos collectifs se portent bien.

Épuisement également de la biosphère que l'on mesure par le dépassement des neuf limites planétaires (Gemenne, 2021) que sont la concentration atmosphérique en CO₂, l'érosion de la biodiversité, la perturbation des cycles biochimiques de l'azote et du phosphore, l'occupation des sols, la pollution, l'utilisation d'eau douce, la diminution de la couche d'ozone stratosphérique, l'acidification des océans et, enfin, la concentration d'aérosols atmosphériques. Sur ces neuf limites planétaires, les six premières sont déjà dépassées (Gemenne, 2021). Selon le rapport d'avril 2022 du Bureau des Nations unies pour la réduction des risques de cata-

² Voir à cet égard l'analyse que fait Nicolas Thirion (2021) des effets de la gestion de la crise sanitaire sur les principes de l'État de droit et de nos démocraties représentatives.

³ Voir à ce sujet les données du projet Interreg Psicocap : www.psicocap.eu.

strophe (UNDRR), l'humanité est entrée dans une spirale d'autodestruction⁴.

Dans ce contexte pour le moins préoccupant, que pouvons-nous dire de notre fabrique de la politique et de la place que les plans y occupent ?

Sur papier, la fabrique de la politique dans nos systèmes politiques se trouve quelque part entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. La fabrication de nos règles de vie en commun se fait en effet par les différents gouvernements, s'appuyant sur leur parlement respectif qui leur procure la majorité nécessaire pour la légitimation de leurs actions. Quant aux juges, il ne faut certainement pas les oublier, ils participent pleinement à la fabrique de la politique au travers de leurs arrêts, décisions et autres jugements. Ils façonnent, polissent, adaptent et déterminent ainsi nos collectifs, également d'un point de vue politique, en appliquant et en interprétant les normes juridiques.

Sur le terrain, en tout cas celui que l'on peut observer au niveau régional, cette fabrique de la politique se présente sous une toute autre forme, bien loin finalement de ce triptyque institutionnel au cœur du principe de la séparation des pouvoirs, cher à Montesquieu.

L'hypothèse que nous souhaitons présenter et soumettre à l'occasion de cette introduction au numéro de *Dynamiques régionales* consacré aux plans est que notre fabrique de la politique s'est profondément transformée depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Les trente glorieuses ont en effet été caractérisées par l'essor de la mondialisation et la grande accélération des années 50 (Rosa, 2013), qui ont mis au cœur de notre fabrique de la politique un développement de l'État social de type keynésien. On ne parlait pas de plans mais du Plan, que cela soit celui de la reconstruction post-guerre mondiale (Plan Marshall) ou encore celui de la planification ou de la programmation économique (Bureau fédéral du Plan). À partir des années 1980, la pensée néolibérale redéfinit le mode de fonctionnement de notre fabrique de la politique. Aujourd'hui, dans un contexte de triple urgence et de grande incertitude économique, sociale et environnementale, le Plan a fait place aux plans qui se présentent comme autant d'outils de politique publique, remplissant, outre une fonction manifeste d'organisation de l'action publique, une fonction latente de communication politique.

⁴ Voir www.undrr.org.

2

DE LA DÉLOCALISATION

DE NOTRE FABRIQUE POLITIQUE

Si nous avons toujours les murs, les artisans et artisanes et les matières premières de notre fabrique politique, en d'autres termes, les institutions, les hommes et les femmes qui les peuplent ainsi que les citoyens et citoyennes, la politique ne s'y fabrique plus vraiment, elle s'y entérine. Les véritables décisions politiques, c'est-à-dire celles qui affectent pleinement nos collectifs en termes de définition et d'organisation du vivre ensemble, ne s'y confectionnent plus tout à fait.

C'est le phénomène que certains auteurs comme Ulrich Beck (1992), ont appelé la « sub-politique », à savoir la politique qui ne se confectionne plus là où elle est supposée se faire, mais en dehors de nos lieux institutionnalisés, « en dessous », de façon moins visible et moins débattue collectivement et ce, par des acteurs et actrices qui, au travers de leurs activités, sont bien souvent tout à fait a-politiques ou se présentent comme tels, c'est-à-dire qui n'ont pas d'intention politique particulière, mais ils n'en changent pas moins nos modes de vie, nos règles de vie en commun, notre collectif et donc au bout du compte produisent du politique. L'exemple du gsm est à cet égard tout à fait édifiant car si, à l'instar de toute innovation technologique, il n'a aucunement été débattu au sein de nos institutions démocratiques avant sa dissémination, il a, par contre, profondément transformé nos habitudes, nos modes de vie et notre manière d'être au monde. Des acteurs a-politiques ont donc produit de nouvelles règles du vivre ensemble sans passer par la case démocratique.

Tout cela s'ajoute au fait que de plus en plus de citoyens et citoyennes éprouvent un large sentiment de méfiance envers les hommes et les femmes politiques comme les différentes éditions du Baromètre social de Wallonie l'ont montré (Cardelli *et al.*,

2014). Avec cette augmentation de la méfiance, on observe par ailleurs une consolidation et une croissance du sentiment d'impuissance qui gagne tous les étages de notre fabrique de la politique.

Et c'est sans doute cela qui est le plus interpellant. La politique fabriquée intentionnellement dans l'atelier démocratique aurait laissé la place à une politique « déduite » dont la fabrication aurait été délocalisée dans des lieux et par des acteurs et actrices qui au mieux n'ont pas de projet politique clairement identifié, au pire des projets défendant des intérêts particuliers et non l'intérêt général. Dès lors, si la fumée sort encore des cheminées de notre fabrique politique institutionnelle, le design et les matières premières qui l'alimentent viennent d'un ailleurs atomisé, sans épaisseur collective, mais qui n'en a pas moins des répercussions politiques et bien réelles sur les trajectoires de nos sociétés.

Nos institutions politiques ne seraient donc plus que des lieux de « marchandage » et de légitimation de politiques dont le design et l'assemblage proviennent d'un mode de pensée industriel, nécessairement hors-sol, c'est-à-dire faisant fi de nos liens d'interdépendance avec le reste de l'humanité et la biosphère au bénéfice d'une certaine oligarchie financière. Si nos décisions politiques semblent « *Made in Belgium* ou *Made in Wallonia* », elles sont en réalité fondamentalement contraintes par des acteurs qui se trouvent en dehors des institutions classiques de notre fabrique des politiques publiques, sans y être attachés et qui s'en revendiquent.

Nous ne serions donc plus vraiment en démocratie, ni même en participative et encore moins en technocratie mais plutôt dans ce que nous pourrions qualifier d'« oligarchie néolibérale ».

Cette manière de penser la fabrication de la politique ou plutôt de ne pas la penser en laissant les acteurs exprimer totalement leur volonté de puissance en dehors de tout collectif, s'est particulièrement ancrée dans nos systèmes politiques dans le courant des années 80 sous l'impulsion des programmes politiques de Margaret Thatcher et de Ronald Reagan (Jobert, 1994). Ces deux

porte-drapeaux du moins d'État pour plus d'auto-régulation des marchés ont embrassé et finalement accéléré ce processus de déplacement de notre fabrique de la politique en faisant triompher le néolibéralisme de l'école de Chicago (Audier, 2019) et de la société du Mont Pèlerin et en renforçant l'ordo-libéralisme allemand aux dépens de l'État social keynésien.

3

DE LA FABRIQUE POLITIQUE

WALLONNE

Après ces deux premières sections plutôt conceptuelles, génériques et un brin simplificatrices, nous nous proposons de rentrer à pas feutrés dans notre fabrique politique wallonne et de mettre les mains dans le cambouis pour tenter d'illustrer le propos.

Si l'on se penche plus spécifiquement sur la situation en Wallonie, qu'avons-nous sous les yeux ? Nous avons un système de démocratie représentative qui se caractérise par une très forte prégnance des formations politiques et plus particulièrement des présidents et présidentes de parti. Ce sont principalement ces derniers qui négocient le programme politique pour la législature, qui désignent les ministres et gèrent directement le travail des différents gouvernements qui sont en responsabilité aux différents niveaux de pouvoir.

Cependant, cette fabrique de la politique semble connaître depuis une vingtaine d'années une forme particulièrement interpellante de transformation dans laquelle les plans occupent une place stratégique.

Un double phénomène transformatif imbriqué peut-être identifié. D'une part, la politique, alors qu'elle doit pouvoir proposer une vision, une perspective stratégique, se départit de plus en plus de cette mission essentielle. L'exemple de *Get up Wallonia!* dont le processus d'élaboration est décrit avec soin par Catherine Fallon dans ce numéro de *Dynamiques Régionales*, en est une magnifique illustration.

En synthèse, le Plan de relance de la Wallonie que nous connaissons aujourd'hui a tout d'abord été, une fois le gouvernement formé en septembre 2019, le Plan de Transition; plan qui déjà devait traduire les orientations politiques qui avaient été scellées dans la Déclaration de politique régionale, bible gouvernementale par excellence.

Le Plan de Transition ayant connu quelques lenteurs au démarrage s'est retrouvé bien vite dépourvu quand la Covid-19 fut venue. Oublié, relégué par la crise sanitaire, le Plan de Transition n'a été qu'un plan transitoire qui a fait place nette à *Get up Wallonia!* Ce dernier s'est présenté comme un plan global censé participer au relèvement de la Wallonie post-crise sanitaire.

Comme l'indique Catherine Fallon, le processus de construction de ce plan a été confié à un consortium de consultants et s'est voulu participatif autour de la constitution de 3 *taskforces* fondées sur les trois piliers de la Déclaration de politique régionale, à savoir une *taskforce* « économie et territoire », une *taskforce* « social et santé » et enfin, une *taskforce* « environnement » Ces trois *taskforces* ont rassemblé des dizaines de participants et participantes venus des quatre coins de la Wallonie, administration, interlocuteurs sociaux, économiques et environnementaux, entreprises, monde associatif et bien sûr les cabinets ministériels. En outre, le Gouvernement wallon a organisé une consultation citoyenne à laquelle près de 9 000 citoyens et citoyennes ont pris part formulant un certain nombre de propositions. Le rapport final, de près de 400 pages, au titre évocateur : « Vers une prospérité plurielle et une équité intergénérationnelle », a été remis au Gouvernement wallon en avril 2021. Il a ensuite été analysé et digéré par le Conseil Stratégique qui est une instance *ad hoc* composée d'académiques. Celle-ci a produit un document proposant une vision stratégique déclinée en cinq axes, dix-huit mesures et 51 actions. Les axes sont : Miser sur la jeunesse; Assurer la soutenabilité environnementale; Amplifier le développement économique; Soutenir le bien-être, la solidarité et l'inclusion sociale et Garantir une gouvernance participative et innovante.

Le Gouvernement wallon a pris connaissance de cette analyse stratégique synthétique et a officiellement validé le Plan de relance. Celui-ci a été publié le 15 juillet 2021, soit la même semaine que les inondations hors normes qui ont frappé et submergé la Wallonie. On a donc retiré le plan du site internet pour intégrer l'impact des inondations et aux cinq axes stratégiques, on en a rajouté un sixième dénommé : « reconstruction », sans augmenter pour autant l'enveloppe budgétaire déjà conséquente de 7,6 milliards d'euros.

Trois grands enseignements peuvent être tirés de cette séquence.

Premièrement, s'il est normal que le Gouvernement consulte de manière large la société avant de prendre de grandes orientations, on peut tout de même s'interroger sur l'importance de cette forme de délégation de sa mission stratégique à des acteurs qui n'ont pas pour vocation première de faire de la politique et encore moins la légitimité démocratique pour le faire. Ces acteurs d'horizons et d'intérêts différents avancent leurs solutions aux problèmes qu'ils considèrent eux-mêmes comme importants. Ensuite, l'analyse de ces solutions est réalisée par des académiques qui tentent de les mettre en perspective dans une visée stratégique, ce qui est normalement le rôle des hommes et des femmes politiques. Le tout a été en quelque sorte entériné par le Gouvernement au travers de l'adoption du Plan. Il s'est ensuite saisi de l'opérationnel au travers des budgets et des mesures concrètes sur lesquelles il va enfin pouvoir agir concrètement et aussi communiquer. Ensuite, parce que les partenaires sociaux, économiques et environnementaux ont jugé le Plan de relance trop vaste et trop peu ciblé, ceux-ci ont été associés afin d'établir des plans dans le Plan. C'est ainsi que les Programmes d'actions prioritaires, les PAP, ont vu le jour en mars 2022.

Donc, celles et ceux qui ont une légitimité démocratique forte et qui doivent avoir une vision pour le collectif la délèguent à d'autres, tantôt forces vives de Wallonie, tantôt académiques ou partenaires sociaux,

économiques et environnementaux. Le stratégique n'est plus l'apanage du politique, le stratégique s'est délité dans l'opérationnel gestionnaire et comptable. On met ensemble, on anime des réseaux d'acteurs et actrices desquels des propositions ressortent qui sont ensuite mises en œuvre par le politique au travers de mécanismes de suivi pour le moins lourds et complexes.

Le deuxième enseignement porte sur le rôle des standards internationaux en matière de pilotage stratégique parmi lesquels les plans figurent en bonne place. La démarche entreprise par le Gouvernement wallon pour élaborer son Plan de relance repose également sur un ensemble de préceptes, de principes et de méthodes qui sont issus du monde de la consultance internationale. *Taskforce, delivery unit, champion, projet pilote, driver, mesure, action, projet, indicateur de suivi, indicateur de résultat, KPI* sont quelques exemples de cette novlangue qui percole du monde de la consultance et des instances internationales vers les institutions en charge de la chose publique. Certes, tout n'est pas à jeter dans ces concepts et manières de penser le monde. S'interroger sur la performance d'un dispositif, ce n'est en effet pas nécessairement une mauvaise chose.

Cependant, l'adoption de ces standards internationaux issus du monde de la consultance envoie au moins deux signaux :

1. Le premier, c'est que, pour être pris au sérieux dans un monde globalisé de gestionnaires, nous devons parler le même langage que celui pratiqué au niveau européen et international. Et comme tout langage (Fitoussi, 2020), c'est une vision particulière du monde qui y est associée. En l'occurrence, une vision du monde toute pétrie d'un souci presque monomaniacque de la mesure de l'efficacité et de l'efficacités. Un langage qui porte en lui l'inscription d'un mode de pensée industriel, de domination, qui découpe et qui met dans des petites boîtes conceptuelles, tantôt des pans entiers d'activités fondamentalement complexes, tantôt des individus

pour qui le sens compte plus que la mesure.

2. Le deuxième signal consiste à dire qu'en recourant à ces outils standardisés et en les imposant de l'extérieur, notamment aux services publics, à grand renfort de marchés publics au bénéfice de grandes sociétés de consultance, c'est une manière indirecte d'exprimer au mieux, une certaine méfiance politique vis-à-vis de l'administration publique et, au pire, une remise en question profonde de celle-ci suspectée de lenteur et d'immobilisme. En outre, cela contribue à une déqualification de l'administration par l'externalisation permanente d'une partie de ses fonctions.

Le troisième enseignement que nous pouvons tirer de l'expérience wallonne est le suivant. Depuis le début des années 2000, nous n'arrêtons pas d'entendre parler de plans. Le Contrat d'avenir pour la Wallonie, le Plan Marshall, le Plan Marshall 2.0 vert, le Plan Marshall 4.0, le Plan wallon d'investissement, le Plan de transition, le Plan de lutte contre la pauvreté qui est devenu le Plan de sortie de la pauvreté, le Plan air climat énergie, le Plan lumière, le Plan loutre, le Plan loup... aujourd'hui plus de 110 plans sont répertoriés par l'administration wallonne qui doit évidemment les faire vivre avec une kyrielle de contraintes politiques et administratives parfois rédhitoires, contradictoires et paralysantes. Cette complexité administrative est par ailleurs le résultat d'une sorte de sédimentation réglementaire, fruit des législatures passées.

Nous n'avons donc jamais autant besoin de plans comme instrument de politique publique que lorsque l'incertitude est forte. En période de réelle maîtrise, en période de stabilité, de tranquillité, quand tout est sous contrôle, les plans ne sont pas vraiment nécessaires. Mais en période de très grande incertitude, quand la visibilité est réduite et que ça tangué, les plans sont comme des bouées de sauvetage auxquelles on peut se raccrocher pour se rassurer sur ce que l'on peut faire pour répondre aux problèmes du temps présent. Ces plans mobilisent des acteurs et actrices, identifient

des objectifs, ciblent des *milestones*, prévoient des jalons, des « délivrables », des indicateurs, des budgets, des ressources, des *process*, des règles de rapportage, des règles de suivi et des programmes d'évaluation. Bref, les plans organisent, occupent et canalisent l'action, mais surtout, ils représentent un véhicule, un média idéal en termes de communication sur l'action publique en temps troublés et d'incertitude.

C'est ce que Lee Clarke (1999) appelle des plans fantaisistes. À savoir des documents qui cachent derrière leur apparente maîtrise du réel une profonde incertitude quant aux défis auxquels nous devons faire face. Ils enferment les pouvoirs publics dans une approche de gestion de projet où l'identification des objectifs, la mesure des réalisations et la succession des étapes rassurent. Les plans visent surtout à contenir l'incertitude en procurant une forme de discours de maîtrise et de contrôle d'un réel redevenu indomptable ; c'est leur fonction latente.

Les défis sont d'autant plus importants qu'ils sont aggravés par le mode de fonctionnement « normal » de nos sociétés qui nous aurait fait rentrer dans l'ère de l'anthropocène, cette nouvelle ère géologique qui se caractériserait par un impact tel des activités de l'homme sur la terre qu'elles en auraient changé jusqu'à la géologie.

La prolifération des plans serait-elle dès lors le symptôme d'une sorte de perte de contrôle de nos systèmes politiques face aux dérèglements planétaires provoqués par le dogme d'une croissance infinie soutenue par une capacité extractive à dimension industrielle (Brunet, 2018)? Les plans seraient-ils une sorte d'analgésiques contemporains que nos sociétés s'administrent à grand renfort de complexification administrative et juridique pour préserver cette double injonction de la modernisation : l'abondance et la liberté (Charbonnier, 2020)? Nous nous perdons en tuyauterie institutionnelle, en novlangue plus ou moins convaincante pour maintenir une forme de rationalité et de maîtrise dans un environnement qui est pourtant incertain et fondamentalement incontrôlable.

4 LE PLAN DE CE DYNAMIQUES RÉGIONALES

Ce numéro de Dynamiques Régionales est issu de la 11^e Conférence annuelle de l'IWEPS qui s'est tenue en novembre 2021 et qui était consacrée à la mise en perspective critique des plans comme instruments de politique publique.

L'objectif de ce numéro sera dès lors d'explorer la transformation de notre fabrique de la politique en interrogeant ces objets complexes que sont les plans et leur écosystème composé d'indicateurs, de *benchmarks*, de standardisation et de statistiques.

Bernard Conter et Jean-François Oriante soutiennent la thèse selon laquelle les plans ont pour fonction de garantir l'autonomie du système politique. Dans une première section, ils nous rappellent quelques faits et enseignements historiques de la planification dans les sociétés démocratiques. Trois grandes fonctions du Plan sont principalement décrites : la simplification du réel, la production de normes et la socialisation des acteurs. Ils soulignent aussi le changement de référentiel qui a accompagné la fin de la planification et qui a conduit à une vision fragmentée de la société, permettant la multiplication de plans de coordination politique sectoriels ou territoriaux qui sont analysés comme autant d'instruments de politique publique.

Catherine Fallon décortique le processus de fabrication du plan *Get up Wallonia!* et son inscription dans une Wallonie post-crise sanitaire. Elle nous montre que ce plan se caractérise, comme les plans précédents, par une volonté politique de mobilisation des acteurs du territoire. Mobilisation

qui n'est possible qu'avec la production d'un narratif fort soutenu par un complexe processus d'implication des acteurs, processus dans lequel l'intégration des interlocuteurs sociaux a connu quelques difficultés. Catherine Fallon analyse également le rôle du Conseil stratégique, cette instance composée d'académiques qui est intervenue au niveau stratégique dans le processus de confection du plan.

Corine Eyraud, quant à elle, mobilise la sociologie de la quantification pour mettre en perspective ce lien fondamental entre démocratie, citoyenneté et statistiques officielles. Elle nous montre à quel point les statistiques publiques peuvent avoir des effets sociaux, économiques, politiques et environnementaux extrêmement importants. Elles ne permettent pas seulement de mettre en exergue et d'illustrer des questions ou phénomènes jugés d'intérêt, mais elles permettent également d'orienter l'action et de façonner les politiques publiques.

Enfin, Magali Ballatore, s'attaquant à cette politique publique centrale qu'est l'enseignement, étudie la manière dont l'utilisation des *benchmarks* et des statistiques comparatives influence la diffusion de discours normatifs en la matière au niveau européen. Le programme Erasmus est sans doute le plus connu de ces dispositifs de politique publique visant à promouvoir une politique éducative européenne à la fois d'inspiration néolibérale, favorisant une approche « adéquatisme », et d'inspiration social-démocrate, faisant de la cohésion sociale une mission centrale des institutions publiques.

BIBLIOGRAPHIE

Audier, S. (2019) *L'âge productiviste : hégémonie prométhéenne, brèches et alternatives écologiques*, La Découverte, Paris.

Beck, U. (1992) *Risk society*, Sage, London.

Brunet, S. (2018) *Reconvertir la pensée industrielle*, Couleur Livres, Mons.

Cardelli, R., Bornand, T. et Brunet, S. (Eds.) (2014) *Le baromètre social de Wallonie : engagement, confiance, représentation et identité*, Presses Universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve.

Charbonnier, P. (2020) *Abondance et liberté*, La Découverte, Paris.

Clarke, L. (1999) *Mission improbable, Using Fantasy Documents to Tame Disaster*, The Chicago University Press, Chicago.

Fitoussi, J.-P. (2020) *Comme on nous parle. L'emprise de la novlangue sur nos sociétés*, Les Liens qui Libèrent, Paris.

Gemenne, F. (2021) *L'Atlas de l'anthropocène*, Presses universitaires de France.

Jobert, B. (1994) *Le tournant libéral en Europe, Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, L'Harmattan, Paris.

Rosa, H. (2013) *Accélération : une critique sociale du temps*, La Découverte, Paris.

Thirion, N. (2021) *Le confinement par les nuls*, Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve.

DU PLAN AUX PLANS : HYPOTHÈSES HEURISTIQUES DE LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Bernard CONTER¹
Jean-François ORIANNE²

¹ Chargé de recherche, IWEPS, b.conter@iweps.be.

² Professeur de sociologie, Université de Liège, jforianne@uliege.be.

RÉSUMÉ

L'article questionne le passage d'une société orientée par le Plan à une société gouvernée par les plans. Ces derniers puisent aujourd'hui dans l'idéal planificateur des ressources de légitimité mais ne s'appuient ni sur le même horizon, ni sur les mêmes objectifs, ni sur les mêmes moyens. Ils assurent cependant une fonction significative d'expression de la centralité de l'État dans le système social. Considérant ces plans comme des instruments de politique publique, nous proposons six hypothèses relatives à leur nature et à leurs fonctions.

Mots clés : planification, référentiel de politique publique, gouvernance par les plans, changement des politiques, socialisation.

ABSTRACT

From state planning organization to governance by multiple plans : heuristic hypotheses on the transformation of public action

The article questions the transition from a one-plan-oriented society to a society governed by many plans. Today, these plans draw on the ideal of State planning organization for their legitimacy, but they are not based on the same horizon, the same objectives or the same means. They do, however, play a significant role in expressing the centrality of the State in the social system. Considering these plans as instruments of public policy, we propose six hypotheses concerning their nature and functions.

Keywords : state planning, policy framework, governance by plans, policy change, socialisation.

1 INTRODUCTION

C'est aujourd'hui une évidence : la globalisation de l'économie, l'intégration européenne et le développement de multiples niveaux de régulation politique infra-étatiques ont, entre autres facteurs, considérablement affaibli les États. Un signe de cette perte de puissance est le renoncement, voici quelques décennies, de plusieurs de ceux-ci à leurs ambitions planificatrices³. Rares sont aujourd'hui les convaincus que la croissance se décrète ou que le partage des richesses puisse être imposé par l'État.

Pourtant, malgré le néolibéralisme dominant, les références à la planification ou au Plan semblent soutenues avec un enthousiasme certain par nombre d'acteurs. Ce n'est certainement pas par hasard que trois programmes publics de développement successifs de la Wallonie ont porté le nom de « Plan Marshall ». En France, la notion de « planification écologique » se trouvait glissée, certes avec plus ou moins de conviction, dans les programmes ou discours de candidats forts éloignés dans le spectre politique lors des dernières élections présidentielles de 2022. Dans le champ scientifique, la revue *L'économie politique* a consacré récemment un numéro spécial à la planification comme « idée d'avenir » (Moatti et Timbeau, 2021).

Certes, la référence au Plan est une référence utile dans une politique de communication (Margairaz, 2021), renvoyant à un imaginaire collectif de toute puissance de l'État social. Dans le concret de l'action publique, la multiplication de plans, qu'ils soient nationaux ou régionaux, visant la relance économique, sectoriels et portant sur des thématiques transversales, ou centrés sur des objets très spécifiques, s'observe quotidiennement mais reste jusqu'ici peu questionnée dans la littérature scientifique.

Cet article a pour objectif de présenter un matériau théorique et analytique susceptible d'éclairer ce mouvement de mise en plans des politiques publiques depuis une vingtaine d'années. Nous reviendrons, dans un premier temps, sur l'expérience historique de la planification (*le Plan*) dans les sociétés démocratiques pour en souligner sa dimension cognitive et sa fonction de réduction de l'incertitude. Nous aborderons ensuite les documents de coordination politique contemporains (*les plans*), afin d'en souligner les éléments de filiation avec le Plan mais aussi les différences de contexte et de finalités. Nourrie notamment des travaux de Luhmann et de ceux sur les approches cognitives des politiques publiques, la thèse présentée dans cet article soutient l'idée selon laquelle les plans ont pour fonction de garantir (et d'accroître) l'autonomie du système politique. À l'appui de celle-ci, nous poserons une série d'hypothèses heuristiques relatives au développement de multiples plans pour l'action publique.

Dans une première section, nous rappelons quelques faits et enseignements historiques de la planification dans les sociétés démocratiques. Trois grandes fonctions du Plan sont principalement décrites : la simplification du réel, la production de normes et la socialisation des acteurs. Nous soulignons aussi le changement de référentiel qui a accompagné la fin de la planification et qui a conduit à une vision fragmentée de la société permettant la multiplication de plans de coordination politique sectoriels ou territoriaux, que nous analysons comme des instruments de politique publique. Dans une deuxième section, nous présentons notre thèse relative à la centralité de l'État dans la société et présentons six hypothèses heuristiques relatives aux fonctions remplies par les plans dans cette perspective.

³ En France, par exemple, la crise et la faible croissance des années 1970 ont fortement réduit les ambitions planificatrices de l'État, même si des plans (presque toujours) quinquennaux sont adoptés jusqu'à la fin des années 1980 (Sapir, 2022).

2

ENTRE RÉFÉRENCE SYMBOLIQUE À LA PLANIFICATION ÉTATIQUE ET PLURALISME DE L'ACTION PUBLIQUE (DU PLAN AUX PLANS)

Les documents de coordination politique ou « plans », comme il s'en développe aujourd'hui par centaines à tous niveaux de l'action publique (du local au supranational), renvoient à un imaginaire de planification que l'on a pu connaître au cours des trente glorieuses. Même si d'évidentes différences (d'échelle territoriale, de spectre d'intervention, d'ampleur des moyens publics, notamment) s'imposent à l'analyste, cette assimilation repose sur une apparence de traits communs entre *le Plan* et *les plans* : volonté d'organiser dans le temps l'action publique, discours sur un avenir désirable, mobilisation d'acteurs et de moyens, description d'objectifs, développement d'une mécanique technico-administrative pour assurer le suivi de l'intervention, etc.

2.1. LES LEÇONS THÉORIQUES DE LA PLANIFICATION DITE « À LA FRANÇAISE »

La planification de l'économie apparaît aujourd'hui comme un fantasme, une idée totalement anachronique, au sein d'une société moderne, fonctionnellement différenciée, où chaque sous-système (comme le droit, l'art, la politique, la science, etc.) opère selon son propre code, indéchiffrable pour l'environnement. « *On peut décrire une société comme fonctionnellement différenciée à partir du moment où elle forme ses sous-systèmes principaux dans la perspective de problèmes spécifiques qui devront dès lors être résolus dans le cadre de chaque [sous -] système fonctionnel correspondant. Cela implique de renoncer à une hiérarchie fixe des fonctions (...). À la place d'une telle hiérarchie (...), il convient alors d'instituer la règle selon laquelle chaque [sous -] système*

accorde le primat à sa propre fonction et qu'il considère dès lors les autres systèmes fonctionnels - et en l'occurrence la société tout entière - comme son environnement » (Luhmann, 1999, pp. 43-44). La société moderne doit donc renoncer à un centre ou un sommet à partir duquel un pilotage global serait possible (Luhmann, 2021). Cependant, l'idée d'une régulation externe de l'économie (par la politique) a longtemps fait figure d'amortisseur à la différenciation fonctionnelle de la société. Elle permet d'occulter l'autonomie croissante des sous-systèmes et masque du même coup les *couplages structurels* (Luhmann, 2010, 2019 et 2021) entre ces différents sous-systèmes.

L'auto-régulation de l'économie repose en effet sur de nombreux couplages structurels : avec le système juridique (la propriété, le contrat), le système scientifique (la théorie de l'acteur rationnel), les médias de masse (la publicité), le système politique (l'indexation des salaires, l'indemnisation des chômeurs), etc.

Au fil du temps, les couplages structurels entre économie et politique peuvent varier de forme institutionnelle. En Europe, il s'agissait ainsi, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, des grandes banques ou des organisations patronales (Allemagne), des grandes entreprises publiques (Italie), ou encore de l'État (France). Si dans de nombreux pays, une planification initiée par l'État a vu le jour (en Belgique, le Bureau de programmation économique, créé en 1959, avait pour mission d'élaborer le cadre de la politique économique), l'expérience française est sans doute celle qui a connu un des plus hauts niveaux de formalisation (parmi les États démocratiques). Elle a aussi été largement documentée dans la littérature, tant en ce qui concerne son historicité

que son potentiel d'interrogation des orientations contemporaines des politiques publiques (voir notamment Massé, 1962; Crozier, 1965; Nizard, 1972a et b; Appelqvist, 2008; Desjardin et Estèbe, 2011; Jany-Catrice, 2018, Margairaz, 2021; Moatti et Timbeau, 2021; Muller 2015). Notons que cette planification de l'économie est une opération propre du système politique : elle est une tentative d'auto-description de la société par le système politique (dont le centre est occupé par l'État). Dans quelle mesure cette auto-description peut-elle venir irriter le système économique ?

2.1.1. Planification indicative et simplification du réel

En France, le Plan trouve son origine dans le programme du Conseil national de la résistance qui prévoit l'élaboration d'un plan d'intensification de la production industrielle (Appelqvist, 2008). Dès la libération, le Gouvernement français travaille à « *la mise en œuvre d'un dispositif permettant d'obtenir, à partir de moyens de production limités, la maximisation du revenu national* » (Massé, 1962, p. 84). Ce plan de modernisation de l'économie est élaboré dans un contexte initial de retard technologique par rapport aux pays industrialisés et de graves pénuries (main-d'œuvre, équipements, matières premières, devises)⁴. Il faut ajouter à ce constat d'autres particularités de la société française, qualifiée à l'époque de « *paléo-capitaliste* » (Nizard, 1972a, p. 370) : non-unification du patronat, absence de concertation, appareil d'État complexe. La planification apparaît alors autant comme un moyen de rationalisation et d'unification de l'État que de maîtrise de l'affectation des ressources (la prétendue « *régulation du marché* »).

On ne peut comprendre l'ampleur de l'ambition planificatrice sans prendre en compte les données de contexte politique, d'abord, et économique, ensuite : « *une majorité socialisante* » (favorable notamment aux

nationalisations) et « *un État dirigiste qui dispose d'immenses pouvoirs* » selon les termes de Massé (1962, p. 85). Il ne s'agissait pas moins que de « *substituer le Plan à certains mécanismes de marché qui n'avaient pas été en mesure, avant-guerre, de remédier aux suites économiques et sociales de la grande crise* » (*idem*, p. 84).

Dans cet environnement, la réduction de l'incertitude est un enjeu essentiel. L'augmentation de la productivité suppose en effet des « *investissements considérables, dont la rentabilité peut être profondément affectée par l'évolution de leur environnement* » (Massé, 1962, p. 88).

Le Plan est ainsi un substitut du marché généralisé (par définition incertain). Il se situe à l'échelle de la branche d'activité et de la catégorie socioprofessionnelle (et non de l'entreprise et de l'individu) : « *cette différence d'échelle, s'ajoutant au désir de liberté individuelle de choix et d'action, est une raison pratique pour que le Plan français soit indicatif et non impératif* » (Massé, 1962, p. 89). Il offre un cadre rassurant pour les acteurs économiques : « *tout en respectant la liberté d'entreprendre et la concurrence, le Plan fournit ainsi à tous les acteurs économiques et sociaux, publics et privés, un horizon qui les pousse à investir sans crainte d'un surinvestissement, dès lors qu'ils s'inscrivent dans la trajectoire du taux de croissance défini dans le Plan pour les cinq années à venir* » (Margairaz, 2021, p. 29).

Le Plan a ainsi, selon Nizard (1972b), une triple fonction : *réduire l'incertitude* (ou, autrement dit, maîtriser l'environnement dont les aléas peuvent affecter l'action), grâce à l'activité de prévision⁵, *réduire l'incohérence*, par l'adaptation des moyens mobilisés aux finalités retenues, et, enfin, de *réduction de la diversité* (simplification d'un milieu hétérogène composé d'une pluralité d'acteurs aux rationalités contradictoires)⁶. La fonction (latente) de réduction de l'incertitude du Plan est réalisée par deux processus : la production de normes et la socialisation d'acteurs.

⁴ La planification se poursuit au cours des années suivantes dans un contexte changeant qui se caractérise notamment par la décolonisation, l'évolution des techniques ou encore le développement du marché commun.

⁵ Une entreprise n'a qu'une vision limitée de son environnement direct. Elle peut anticiper le comportement de ses fournisseurs et de ses clients, mais ne peut pas avoir une vision étendue de l'ensemble des marchés dont les effets peuvent de proche en proche affecter ses résultats. L'idée directrice de la planification indicative est d'intégrer tous ces effets d'interdépendance en les étendant à l'échelle de la Nation (Massé, 1962).

⁶ La confrontation des valeurs et des problèmes au système à planifier construit une représentation schématique du système et permet de privilégier certains aspects du système à planifier, c'est-à-dire non seulement réduire le nombre de priorités mais aussi réduire la complexité de la représentation collective du système, hiérarchiser les problèmes, restreindre le champ des solutions envisageables et en effacer d'autres (Nizard, 1972).

2.1.2. La production de normes

Le Plan est certes indicatif (cf. *supra*). Mais dans la mesure où il cherche à combler les lacunes et à corriger les défauts de l'évolution spontanée de l'économie, il constitue une affirmation de volonté (Massé, 1962, p. 89). À travers sa description de l'avenir souhaitable, il est un instrument de production de normes. En d'autres mots, « *il tend à la construction d'un environnement de référence symbolique et unifié pour l'ensemble des groupes politiques et sociaux* » (Nizard, 1972a, p. 372). Il définit de la sorte un horizon qui détermine les choix des acteurs. Le concept de norme doit se comprendre ici comme un modèle culturel, un cadre pour l'action.

En tant que décisions collectivement contraignantes qui orientent le comportement des acteurs (collectifs et individuels), les normes sont les conditions de reproduction du système politique. Elles limitent, sans toutefois les supprimer, les divergences possibles entre acteurs qui doivent opérer des choix. Ces choix résulteront de transactions entre les normes et les demandes des acteurs.

Comment caractériser ces normes? On peut affirmer qu'elles sont en pratique une traduction du compromis keynésien d'après-guerre. Brièvement énoncé, il s'agit de réaliser les conditions d'une croissance économique dont les fruits seront partagés de façon équitable entre travail et capital (Ramaux, 2012). En d'autres termes, l'objectif est de créer un véritable cercle vertueux fondé sur « *l'assurance que toute augmentation de productivité se traduira par un accroissement réel du niveau de vie* » (Margairaz, 2021, p. 30).

Notons que contrairement à la programmation sociale établie par les interlocuteurs sociaux en Belgique, la planification française a peine à prendre en compte la question des salaires⁷. La redistribution et l'accroissement du bien-être passent donc en priorité par une orientation de l'investissement public et privé. Massé évoque ainsi

« *le problème de la civilisation industrielle et des servitudes qui sont la contrepartie de ses bienfaits : les longs trajets, entre l'habitat et le travail, la paralysie de la circulation, les bruits, les fumées, le manque d'équipements sociaux, le défaut d'espaces verts* » (Massé, 1962, p. 91). Mais on ne pourrait non plus ignorer la dimension territoriale de la planification qui est « *la projection spatiale du compromis keynésien à travers la distribution territoriale des 'fruits' de la croissance matérialisés par les investissements et les infrastructures. Il contribue également à l'efficacité du fordisme industriel (...). L'État français invite les industriels à localiser les étapes de fabrication dans les régions rurales, où le foncier est peu cher et la main-d'œuvre disponible et parfois peu exigeante. L'aménagement du territoire a alors contribué à la compétitivité et à la modernisation de l'appareil industriel français* » (Desjardin et Estèbe, 2021, p. 40).

2.1.3. Un processus de socialisation

Pour être « traduites » dans des comportements économiques, les normes doivent faire l'objet d'un apprentissage social (Luhmann, 2001). Selon l'idée de Jean Monnet, le Plan ne réussirait que s'il était une œuvre collective, à l'élaboration de laquelle seraient associés directement ou indirectement ceux qui étaient concernés par son exécution (Massé 1962). Cette association d'acteurs (administrations, secteurs public et privé) permet de « *dégager une vue commune sur l'avenir d'une activité économique ou sociale en fonction de l'objectif national de développement* » (*idem*, p. 87). Et dès lors, « *travaillant ensemble à élaborer le Plan, ceux qui auraient ensuite à le réaliser en feraient spontanément leur affaire* » (*idem*).

Le Plan apparaît ainsi comme un processus d'apprentissage social, une confrontation permanente d'informations, d'intérêts et de projets entre différents groupes d'acteurs. Le mode de décision présenté comme privilégié est celui du consensus (une idéalisation héritée des Lumières)⁸. La concertation

⁷ Crozier soulignait ainsi, en 1965, que « l'expérience de la planification a démontré qu'il était possible de mettre l'accent sur une politique d'investissement pour laquelle il existait un consensus suffisant et d'ignorer complètement, chemin faisant, le problème des revenus » (Crozier, 1965, p. 161).

⁸ Ainsi, si plusieurs milliers de personnes sont associées à l'élaboration du plan, « aucun dosage rigoureux n'est exigé dans la composition des Commissions. L'esprit compte plus que la lettre. Les Commissions recherchent l'accord et non le vote majoritaire » (Massé, 1962, p. 87).

permet ainsi de concevoir les changements et d'obtenir un accord des forces sociales pour ces changements⁹. La démarche planificatrice s'appuie largement sur des techniques de simulation, de prévision, voire de prospective. Celles-ci ont aussi une fonction socialisatrice dans la mesure où, d'une part, elles sont révélatrices de contraintes et, d'autre part, elles permettent de capter les réactions d'acteurs avant l'établissement de choix. La prévision aide ainsi à construire une vision consensuelle de l'avenir alliant l'économiquement possible et le socialement souhaitable.

La traduction de ces normes partagées en comportements ne repose pas seulement sur les facteurs psychologiques évoqués plus haut (les forces vives, lorsqu'elles sont associées à un plan, s'associent plus volontiers à sa mise en œuvre), mais aussi sur le rôle central de l'État. En effet, le Gouvernement, après avoir approuvé le plan, assume la responsabilité morale d'en traduire les orientations dans le cadre de ses décisions (politiques budgétaire, territoriale, fiscale, etc.) et investissements¹⁰, ainsi que des incitations économiques (Massé, 1962).

Le Plan remplit une fonction bien précise : offrir une auto-description politique de la société, relativement unifiée, dans un référentiel d'accompagnement du progrès.

2.2. LES CHANGEMENTS D'HORIZON ET DE RÉCIT

L'expérience du Plan a été limitée dans le temps et a, dans les démocraties occidentales principalement, accompagné les trente glorieuses. Un changement de référentiel global, parfois qualifié de tournant néolibéral (Jobert, 1994), a ensuite accompagné la reconfiguration des objectifs et des politiques économiques des États, reléguant l'exercice de planification à une fonction symbolique. Au sein des appareils

d'État cherchant l'efficacité et la compétitivité, s'est alors développée une gouvernance par des plans, plus nombreux, à des échelles multiples et plus souvent à des échelles sectorielles ou territoriales, souvent en articulation avec la construction sociale de problèmes publics (Neveu, 2015). Pour l'analyse, nous considérons ces plans comme des instruments de politique publique.

2.2.1. Changement de référentiel

Il n'est pas étonnant que ce soit au départ des travaux sur la planification qui furent développées, en science politique, les approches cognitives des politiques publiques. La planification constitue sans doute l'illustration la plus parlante de *l'auto-référence* et de *la réflexivité* de la société. Ces deux notions appellent quelques précisions. La première renvoie à la façon dont la société s'observe et se décrit¹¹, alors que la seconde désigne sa capacité à agir sur elle-même, à se transformer et ainsi à transformer son environnement (Muller, 2015). Ainsi s'élaborent des *référentiels*, aux niveaux global et sectoriel, qui peuvent être considérés comme des discours (qui articulent des normes, des images, des algorithmes et des valeurs) sur la société ou ses composantes. Les référentiels contiennent une explication du monde ou d'une politique (comment fonctionne le monde), ainsi qu'une dimension normative qui en indique la vision idéale (ce que le monde doit être).

Une transformation radicale du monde ainsi que de la façon dont se pense la société s'opère au tournant des années 1980 (Jobert, 1994). La globalisation de l'économie et le développement du capitalisme financier conduisent à une transformation d'un référentiel de modernisation économique et sociale (ou keynésien) en un référentiel de la compétitivité ou de l'efficacité publique, selon les termes de Muller

⁹ Margairaz (2021, p. 30) y lit un « engagement mutuellement bénéfique (...) qui conduit d'ailleurs la CGT à accepter l'augmentation de la durée du travail à 48 heures, avec, il est vrai, les heures excédant la durée légale des quarante heures payées 25% plus cher ».

¹⁰ Dans le contexte des trente glorieuses, l'État anime et contrôle directement ou indirectement la moitié de l'investissement total (Massé, 1962).

¹¹ À la différence des sociétés traditionnelles qui se décrivaient en relation avec des éléments extérieurs à elles-mêmes (dieux, cosmos, nature, etc.), les sociétés modernes trouvent en elles-mêmes leurs finalités (assurer le progrès par la science et la solidarité, par exemple). En ce sens, elles sont autoréférentielles.

(2015)¹². Ce changement de référentiel s'accompagne du déclin du Plan. L'enjeu politique essentiel, pour l'État, n'étant plus la régulation du capitalisme, qui échappe à toute forme d'emprise, mais l'inscription des territoires et de leurs appareils productifs dans l'économie mondialisée (Hay, 2004). Dès lors que plusieurs sous-systèmes sociaux (comme la finance au sein de l'économie) s'autonomisent toujours davantage, l'ambition planificatrice perd de sa pertinence.

Le récit global et unifié, incarné par le Plan, peut laisser la place à un ensemble de récits sectoriels ou thématiques incarnés dans des plans. De l'accompagnement du progrès à la gestion de problèmes (sociaux, écologiques, sanitaires, identitaires, etc.), l'enjeu désormais est moins de poursuivre l'idéal des plus hauts standards (en matière économique et sociale) que d'éviter à tout prix que le pire ne se produise (Beck, 2001). Dans ce nouveau référentiel de gestion des risques, les plans offrent une myriade d'auto-descriptions politiques de la société; ils permettent alors de penser la différence (la différenciation de la société).

2.2.2. Les plans sont des instruments d'action publique

Au-delà de la diversité des termes utilisés (qu'il s'agisse de plan, de pacte, de programme, de stratégie ou encore de contrat), les documents de programmation politique, que, par facilité, nous appelons dans cet article « les plans », recouvrent plusieurs traits communs : viser un problème ou un ensemble de problèmes, produire un récit (diagnostic, causes, solutions, effets), mobiliser un ensemble de financements

publics et privés, associer les acteurs et parfois les bénéficiaires, présenter une volonté de décloisonner l'action publique, apporter un changement à l'environnement à une échéance donnée (souvent une législation), communiquer sur l'intervention publique.

L'analyse des plans pourrait se limiter à un essai de définition, qui buterait sur l'ampleur de la diversité des objets, espaces géographiques et méthodologies, ou de typologie, qui chercherait à classer, à distinguer des objets dont nous cherchons à objectiver les effets semblables (ou absences d'effets) sur la conduite des politiques. Ces approches se concentreraient principalement sur leur dimension technique et risqueraient de négliger d'autres dimensions, cognitives, symboliques, socialisatrices, par exemple.

Nous préférons considérer que les plans, dans leur diversité, relèvent des instruments de politiques publiques; ceci nous permettant de mobiliser la vaste littérature consacrée à ces objets. En effet, les approches théoriques des instruments de politique publique (Lascoumes et Le Galès, 2018; Buisson-Fenet et Le Naour, 2008; Halpern *et al.*, 2014) nous invitent à ne pas considérer le choix des instruments de façon purement technique mais d'élargir l'analyse à « *l'ensemble des problèmes posés par les choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale* », ce que Lascoumes et Le Galès (2018, p. 12) nomment « *l'instrumentation des politiques publiques* ». Ces approches nous permettront de construire les hypothèses développées ci-après.

¹² Selon Muller (2015, p. 92), « Dans cette nouvelle pensée de l'action publique, la fonction des politiques économiques et sociales n'est plus de prévenir les crises et de développer le bien-être des populations. Au contraire, on considère désormais que l'État est devenu un obstacle au fonctionnement du marché. Ce nouveau référentiel (...) conduit à une nouvelle articulation du social et de l'économique, en mettant en avant la nécessité de limiter les dépenses sociales qui sont formulées comme des obstacles à la compétitivité internationale. L'action de l'État doit désormais se caractériser par une 'politique de l'offre' qui se substitue aux politiques de la demande, caractéristiques du référentiel keynésien, et qui cherche à réduire le coût des dépenses sociales (...) ».

3

LA GOUVERNANCE PAR LES PLANS : AUTONOMIE ET REPRODUCTION DU SYSTÈME POLITIQUE

Au-delà des regards théoriques et empiriques traduits ci-dessus, nous pouvons émettre une proposition interprétative du développement systématique et en grand nombre des plans dans le champ de l'action publique. Cette proposition s'appuie sur les quelques hypothèses heuristiques développées ci-après.

3.1. QUESTIONNER LA CENTRALITÉ DE L'ÉTAT

Les plans sont davantage qu'un ensemble d'outils techniques qui viseraient à résoudre des problèmes adressés au pouvoir politique. Leur multiplication ne repose pas seulement sur la dépendance au sentier de la méthode et le caractère à la fois standardisé et éprouvé de leur conduite (utilisation de l'expertise, mobilisation des acteurs, inventaire et coordination de mesures, définition d'objectifs, suivi et évaluation).

Ils ont aussi pour mission, c'est en tous cas la thèse que l'on peut soutenir, de garantir l'autonomie du système politique et de réaffirmer la centralité de l'État. Ainsi, dans une société fragmentée dont les sous-systèmes s'autonomisent par rapport au pouvoir politique, les plans, en produisant une interprétation d'un problème politique, en imposant une temporalité propre, en développant un langage et des mesures spécifiques, contribuent, par leur cumul, au recentrage du pouvoir au sein du système politique.

3.2. QUELQUES HYPOTHÈSES

À l'appui de cette interprétation, nous formulons quelques hypothèses nourries par la distinction entre *le Plan* et *les plans* esquissée plus haut.

Alors que *le Plan* se construisait autour de la fiction d'une société intégrée et pilotée par la sphère politique, *les plans* vont permettre d'accroître la sensibilité du système politique à son environnement intrasocial (les autres sous-systèmes fonctionnels de la société), d'intensifier la communication politique jusqu'aux frontières du système et de garantir ainsi la continuité de l'action publique (son *autopoïèse*, au sens de Varela, 2017).

3.2.1. Les plans constituent des réponses à un besoin de coordination dans une société fragmentée

Les travaux sur la différenciation de la société en multiples sous-systèmes sont nombreux (Durkheim, Parsons, Goody, Luhmann, Muller, etc.). Dans une société acentrique, les plans apparaissent comme une réponse à un besoin accru de coordination, de pilotage. D'une part, « *les organismes dirigeants des sociétés pluralistes [ont] perdu leur capacité de prise de décision autonome et [sont] tirillés entre des groupes d'intérêt de plus en plus organisés et une opinion versatile. L'arbitrage au nom de valeurs et de priorités politiques claires serait devenu un exercice quasi impossible et nous vivrions dans un univers de normes et d'injonctions aussi contradictoires que mouvantes* » (Lascoumes et Le Galès, 2009, p. 90). D'autre part, « *des parties de plus en plus importantes s'autonomiseraient par rapport aux acteurs politiques classiques. La technocratisation de l'administration et surtout le développement de sous-systèmes économiques (système financier, sociétés transnationales monopolistiques) et techniques (télécommunications, biotechniques) auraient lentement retiré aux régulateurs traditionnels tout pouvoir sur des secteurs majeurs* » (*idem*)¹³.

¹³ Luhmann (1999) a notamment souligné la capacité de ces sous-systèmes à produire leurs propres normes et, par là, à s'auto-adapter aux changements de leur environnement.

Dans ce contexte, les plans, en mobilisant des ressources hétérogènes (normes, moyens humains, financiers et techniques), permettent d'accroître la sensibilité du système politique à son environnement intrasocial (économique, juridique, sanitaire, etc.). Les acteurs participant aux opérations de communication d'autres sous-systèmes sont ainsi associés à l'établissement d'un diagnostic politique, à la définition de problèmes publics et à la hiérarchisation de mesures, au choix d'objectifs et d'indicateurs, au suivi et à l'évaluation des plans, et, parfois, au renouvellement de ce processus.

Notons encore que ce besoin accru de coordination va de pair avec la multiplication des outils de coordination qui doivent eux-mêmes être coordonnés. La réflexivité des plans (qui doit elle-même être planifiée) est un élément central pour l'auto-observation du système politique.

3.2.2. Les plans construisent une temporalité propre

La gouvernance par les plans permet au système politique de maîtriser le temps de l'action publique - une condition essentielle de son autonomie. Les plans reposent en effet sur une temporalité propre (qu'ils imposent¹⁴). Celle-ci se marque d'abord dans l'élaboration du plan, qui permet de briser l'exigence d'immédiateté de réponse à un problème social. Élaborer un plan c'est d'abord construire un problème, mobiliser les acteurs, définir une stratégie.

La temporalité se marque ensuite dans la durée du plan. Celle-ci peut, selon la volonté politique, coïncider avec les échéances législatives ou reposer sur des calendriers différents. Ainsi, un plan annuel permet de traiter de façon continue une ou plusieurs thématiques politiques (l'on pense ici aux exigences européennes en matière de politique budgétaire, économique et d'emploi), un plan de législature permet au pouvoir exécutif de mobiliser un bilan (appuyé sur des données de suivi ou sur des évaluations) avant une échéance élec-

torale et un plan de plus long terme permet souvent de s'épargner la récurrence de cette mise en débat.

3.2.3. Les plans ont une fonction de mémoire du système

Les politiques publiques se développent la plupart du temps de façon continue, dans la dépendance au sentier. Les dépenses publiques qui les rendent possibles sont en principe reconduites de façon régulière. Tout changement est souvent incrémental. Les corrections progressives des politiques résultent de l'apprentissage et de tâtonnements successifs. L'actualité de ces changements à la marge efface souvent le passé, de sorte qu'il est parfois complexe de retracer la trajectoire d'une politique publique (Bezès et Palier, 2018) et d'identifier les différents ordres de changement (Hall, 1993).

Les plans remplissent également une fonction de *mémoire sociale* qui consiste, au sein des processus de communication, en une « *discrimination continue entre l'oubli et le souvenir, qui accompagne toutes les observations du système. La performance principale réside ici dans l'oubli¹⁵; ce n'est qu'exceptionnellement qu'on se souvient de quelque chose. Sans opération d'oubli, sans libération pour de nouvelles opérations, le système serait sans avenir.* » (Luhmann, 2012, p. 137). L'oubli est essentiel car il libère des capacités de traitement de l'information pour ouvrir le système à de nouvelles opérations, à de nouvelles irritations, il permet d'éviter que le système ne se bloque lui-même « *en coagulant les résultats de ses observations antérieures* » (Luhmann, 2021, p. 396).

Les plans, à travers les diagnostics, les études de contextes et parfois les évaluations construisent ainsi un récit de politique publique qui, toujours au présent, identifie dans le passé les bonnes recettes (et oublie les mauvaises) pour l'avenir. Au travers des plans, le système politique offre un ensemble de *scripts* (Abelson, 1981) pour observer des effets de causalité, pour pou-

¹⁴ Les plans sont de la sorte un outil de la Chronopolitique, au sens où la définit Rosa (2010, p. 28) : « Le fait de savoir qui définit le rythme, la durée, le tempo, l'ordre de succession et la synchronisation des événements et des activités est l'arène où se jouent les conflits d'intérêts et la lutte pour le pouvoir ».

¹⁵ Les plans permettent au système politique d'oublier pratiquement toutes ses opérations, à l'exception de quelques-unes qui peuvent être conservées, sous une forme schématisée, et qui garantissent une certaine continuité avec les opérations futures.

voir imputer des effets à l'action publique. Les plans offrent ainsi un réservoir de ressources de légitimation par les *outputs* (Scharpf, 2000), où les mesures présentées comme efficaces ne sont plus mises en débat, et où certaines recettes s'imposent comme une évidence pour la suite : « *la mémoire consiste en ceci que, dans toute communication, on peut présupposer comme connues certaines affirmations concernant la réalité sans avoir à les introduire dans la communication et à les justifier. La mémoire est à l'œuvre dans toutes les opérations du système de la société, c'est-à-dire dans toutes les communications* » (Luhmann, 2012, pp. 91-92). La mémoire sociale opère ainsi en continu : elle est une ré-imprégnation constante et sélective des états propres du système, qui lui permet d'opérer « à l'aveugle », sans contact direct avec son environnement, sans devoir s'y adapter.

3.2.4. Les plans peuvent transformer le découpage territorial

Les politiques publiques sont classiquement associées à un territoire. Les États, qui ont progressivement été équipés d'un appareil bureaucratique et technique complexe, se sont construits comme les lieux légitimes de réflexion et d'action des sociétés sur elles-mêmes (Muller, 2015). Les phénomènes de globalisation et d'autonomisation de différents sous-systèmes sociaux ont conduit à un éclatement des lieux et niveaux d'action publique (cf. *supra*).

Si pour partie, des plans restent inscrits dans les découpages hiérarchiques et départementaux classiques de l'action publique (un ministre, une commune présente *son* plan), la technique de mise en plan implique souvent un dépassement vertical ou horizontal des découpages territoriaux de l'action publique. L'entrée par une problématique permet de mobiliser différents niveaux de pouvoir autour d'une stratégie d'action. Les plans peuvent ainsi faire naître des territoires nouveaux au-delà ou en deçà des échelons classiques, qu'il

s'agisse d'intercommunalités, de zones, de bassins, de vallées ou de quartiers.

Plus encore, les plans œuvrent à la transformation de découpages territoriaux en découpages symboliques (Luhmann, 2021). Le développement des politiques européennes y a largement contribué autour de thématiques générales (du type développement durable, cohésion sociale, emploi, décarbonation, etc.) qui se traduisent en plans mobilisant des collaborations ou coordinations de différents niveaux de pouvoir (Conter, 2012). On peut même parfois y lire un découplage entre le lieu (déterritorialisé) de la pensée des solutions et le lieu (territorialisé) de l'action.

3.2.5. Les plans dépolitisent l'action publique

La notion de politisation renvoie à l'inscription d'un objet dans une arène de compétition démocratique (gouvernement, parlement, etc.) où les acteurs élaborent des politiques publiques. Ces dernières deviennent ainsi des ressources « *permettant d'affirmer une identité partisane ou idéologique dans une logique de démarcation vis-à-vis de concurrents politiques* » (Hassenteufel, 2008, p. 162).

Les plans, s'ils restent pensés et élaborés dans la sphère politique, s'appuient souvent sur l'expertise et se caractérisent par un déplacement de la négociation des arènes politiques vers des forums techniques (comités d'experts, groupes de travail, etc.) (Jobert, 2003). Au sein de ceux-ci, différents acteurs, dont la légitimité repose sur la production de connaissances, le transfert de connaissances, la pratique professionnelle ou sociale ou la représentation d'intérêts ou de groupes, confrontent leurs vues et sont associés au design des plans, en amont de la décision politique.

Cet appui sur l'expertise participe d'une dépolitisation des plans et d'un déphasage entre la temporalité de l'action publique et de la compétition politique (rythmée par les échéances électorales) (Hassenteufel,

2008). Les plans, surtout lorsqu'ils sont récurrents, ce qui est souvent le cas des exercices européens (plans d'action annuels, etc.), relèvent d'une circulation accélérée de façons de faire, d'instruments et de principes d'action visant à produire des décisions à partir de décisions¹⁶. L'autorité politique intervient alors comme garante de l'existence du plan dont la réalisation, routinisée, est un exercice technico-administratif. Les plans donnent à voir un haut niveau de *technicisation* de l'action publique, qui permet de fonctionner sans consensus global. La multiplication des plans ou la diversité de leurs contenus (nombre d'axes ou de mesures dans un plan) permet, à travers un courtage de leurs intérêts, d'obtenir l'accord des acteurs.

3.2.6. Les plans (et leur diversité) permettent le changement

Le déplacement des lieux de négociation et de décision via le recours à l'expertise et au partenariat, processus que nous avons nommé dépolitisation ci-dessus, ne signifie évidemment pas un désintérêt des acteurs politiques pour la gouvernance par les plans. Ces derniers sont un témoignage

essentiel, à destination de l'opinion, de la prise en charge de problèmes politiques. L'affectation de ressources publiques (par exemple, la répartition des moyens entre différentes mesures d'un plan et la hiérarchisation de ces dernières) reste cependant une question politisée, notamment dans la mesure où elle affecte des intérêts (d'acteurs, de groupes, de publics cibles, de territoires).

De ce point de vue, la gouvernance par les plans permet de dépasser de traditionnelles inerties politiques liées à un désaccord sur une politique publique et/ou sa dimension budgétaire. Les plans offrent en effet une double possibilité de dépassement. D'abord, en interne, en raison de la multiplicité de mesures (regroupées en thématiques, axes ou lignes de force) que peut contenir un plan. Celle-ci permet, par la pondération et la hiérarchisation, par exemple, de faciliter la communication entre les parties prenantes. Ensuite, de façon externe, en raison de la coexistence de plans qui permet d'étendre encore l'espace du négociable. En ce sens donc, les plans permettent la décision, même au prix d'un allongement du processus, et le changement des politiques publiques.

¹⁶ Une directive à partir d'un accord-cadre, un plan à partir d'un plan, par exemple.

4 CONCLUSION

Sans regard rétrospectif sur la planification, une analyse sur la nature des plans aujourd'hui serait sans doute d'une ambition limitée. Comprendre les ambitions *du plan* permet de lire avec clairvoyance les références, même implicites, à celui-ci dans la gouvernance par les plans aujourd'hui.

Alors que l'impuissance des politiques est régulièrement mise en exergue, l'établissement de plans, dont l'ambition n'est certes plus comparable avec la politique planificatrice d'après-guerre, procède d'une réaffirmation de la puissance publique et d'une volonté politique de « faire communiquer » les différents secteurs (ou sous-systèmes) de la société.

En effet, les plans, établis en réponse à une interpellation du pouvoir politique, permettent de mobiliser les acteurs dans un partenariat qui assure aussi un partage de responsabilité. Cette association d'acteurs a, on l'a vu, une fonction cognitive et socialisatrice. De surcroît, les plans permettent de structurer les rapports sociaux à travers une temporalité, un vocabulaire, des manières de faire qui leur sont propres. Ils sont ainsi des éléments stabilisateurs des relations sociales, hautement contingentes.

Les plans garantissent l'*autopoïèse* du système politique, c'est-à-dire, la poursuite des opérations de communication au sein du système. Au travers des plans, le système politique reconstruit la complexité sociale pour lui-même, réalise la société dans chacune de ses opérations, à partir de différences spécifiques (gouvernement/opposition, gouvernant/gouverné, centre/périphérie, etc.). Les plans garantissent l'autoréférence de l'action publique : le plan ne doit plus référer à la « réalité de terrain » (à l'environnement, inaccessible et indéchiffrable) mais au plan lui-même ou au plan précédent (comme pour les réformes). Notons encore que la diversité des plans permet la variation et donc le changement (par la sélection d'une variation) : l'évolution du système politique ne dépend plus de facteurs « externes » mais se déploie comme une auto-adaptation à sa propre complexité.

Le travail ici présenté, prioritairement théorique, mériterait d'être confronté de façon systématique au matériau empirique étendu que constituent les centaines de plans qui couvrent les territoires nationaux ou régionaux de l'action publique. Ce numéro de *Dynamiques régionales* constitue un premier pas en cette direction.

BIBLIOGRAPHIE

Abelson, R. (1981) « Psychological Status of the Script Concept », *American Psychologist*, 36(7), pp. 715-729.

Appelqvist, O. (2008) « Deux voies politiques vers le plein-emploi et deux modèles sociaux : France - Suède (1944-1948) », *La Revue de l'Ires*, n° 56, pp. 61-93.

Beck, U. (2001) *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Aubier, Paris.

Bezès, P. et Palier, B. (2018) « Le concept de trajectoire de réformes. Comment retracer le processus de transformation des institutions », *Revue française de science politique*, 6, pp. 1083- 1112.

Buisson-Fenet, H. et Le Naour, G. (2008) *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Toulouse, Octarès.

Conter, B. (2012) *La stratégie européenne pour l'emploi. De l'enthousiasme à l'effacement*, CRISP, Bruxelles.

Crozier, M. (1965) « Pour une analyse sociologique de la planification française », *Revue française de sociologie*, 4, pp. 147-163.

Desjardin, X. et Estèbe, P. (2021) « Les trois âges de la planification territoriale », *L'économie politique*, 89, pp. 36-48.

Hall, P. (1993) « Policy paradigms, Social learning and the State », *Comparative Politics*, 3, pp. 275-296.

Hall, P. (1999) « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 3, pp. 275-296.

Halpern, C., Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2014) *L'instrumentation de l'action publique*, Les Presses de SciencesPo, Paris.

Hassenteufel, P. (2008) *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin.

Hay, C. (2004) « Mondialisation et politiques publiques », in : Bousaguet, L., Jacquot, S. et Ravinet, P. (Eds.) *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de SciencesPo, pp. 351-359.

Jany-Catrice, F. (2018) « Transformations de long terme dans l'évaluation des politiques publiques. D'une planification politique à une légitimation scientifique », *Actuel Marx*, 65, pp. 67-79.

Jobert, B. (1994) *Le tournant néolibéral en Europe*, L'harmattan, Paris.

Jobert, B. (2003) « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », in : Favre, P., Schemeil, Y. et Hayward, J. (Eds.) *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Presses de sciencesPo, Paris, pp. 273-285.

Lascoumes, P., Le Galès, P. (2004) *Gouverner par les instruments*, Les Presses de SciencesPo, Paris.

Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2009) *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris.

Luhmann, N. (1999) *Politique et complexité*, Cerf, Paris.

Luhmann, N. (2001) *La légitimation par la procédure*, PUL, Québec.

Luhmann, N. (2010) *Systèmes sociaux. Esquisse d'une théorie générale*, PUL, Québec.

Luhmann, N. (2012) *La réalité des médias de masse*, Diaphanes, Paris.

Luhmann, N. (2019) *Le droit de la société*, PUL, Québec.

Luhmann, N. (2021) *La société de la société*, Exils, Paris.

Margairaz, M. (2021) « Le commissariat général du Plan : une méthode en contexte » *L'Économie politique*, 89, pp. 23-35.

Massé, P. (1962) « La planification française », *Les cahiers de la publicité*, 1, pp. 83-96.

Moatti, S., Timbeau, X. (2021) « Réinventer le Plan », *L'Économie politique*, 89, pp. 5-7.

Muller, P. (2015) *La société de l'efficacité globale*, Paris, PUF.

Neveu, É. (2015) *Sociologie politique des problèmes publics*, Armand Colin, Paris.

Nizard, L. (1972a) « La planification : socialisation et simulation », *Sociologie du travail*, 4, pp. 369-387.

Nizard, L. (1972b) « De la planification française. Production de normes et socialisation », *Revue française de sciences politiques*, 5, pp. 1111-1132.

Ramaux, C. (2012) *L'État social. Pour sortir du chaos néolibéral*, Paris, Mille et une nuits.

Rosa, H. (2010) *Accélération. Une critique sociale du temps*, Paris, La Découverte.

Sapir, J. (2022) *Le grand retour de la planification ?*, Godefroy Jean-Cyrille Éd, Paris.

Scharpf, F. (2000) *Gouverner l'Europe*, Presses de sciencesPo, Paris.

Varela, F. (2017) *Le cercle créateur*, Seuil, Paris.

GET UP WALLONIA ! COMMENT LA WALLONIE DESSINE SES PLANS¹

Catherine FALLON²

¹ Les arguments développés dans cet article ont fait l'objet de deux présentations : Fallon C. et Dewatripont M., La construction du Plan de relance de la Wallonie, in 11^e Conférence annuelle de l'IWEPS : « La Wallonie tire son plan », Namur, le 23/11/2021. Fallon C., La construction du Plan de relance de la Wallonie, Rencontres économiques du CIEP, Namur, le 17/3/2022.

² Catherine Fallon a été membre du Conseil stratégique de Get up Wallonia ! et fait actuellement partie du Comité transversal d'encadrement de l'évaluation du Plan de relance de la Wallonie. Les arguments présentés dans cet article ne représentent en aucune façon la position du Conseil ou du Comité et relèvent de la seule responsabilité de l'auteure. Elle est professeure au SPIRAL – Université de Liège, catherine.fallon@uliege.be.

RÉSUMÉ

La pandémie de Covid-19 provoque un moment de sidération politique en mars 2020. Le Gouvernement wallon propose rapidement une réflexion participative et stratégique pour définir un plan de sortie de crise, Get up Wallonia! La construction de ce plan est présentée pas à pas, en suivant les travaux du Conseil stratégique désigné par le Gouvernement pour en proposer une version stratégique et intégrée. Les dimensions stratégiques et participatives sont approfondies pour en proposer une analyse critique et mettre en avant la persistance de la dynamique consociative et opportuniste du régime de gouvernance.

Mots clés : gouvernance stratégique, plan de relance, régime consociatif, participation publique, innovation politique.

ABSTRACT

Get up Wallonia ! How Wallonia draws its plans ?

The covid-19 pandemic caused a moment of political stupefaction in March 2020. The Walloon Government quickly proposed a participatory and strategic reflection to define a plan to get out of the crisis, Get up Wallonia! The construction of this plan is presented step by step, following the work of the Strategic Council appointed by the Government to propose a strategic and integrated version of this plan. The strategic and participatory dimensions are examined in depth in order to propose a critical analysis and highlight the persistence of the consociative and opportunistic dynamics of the governance regime.

Keywords : strategic governance, recovery plan, consociational regime, public participation, policy innovation

1 INTRODUCTION

Un plan est le produit d'une imagination mais il n'est pas que pure fiction. Il ne s'agit pas d'une création purement littéraire, bien au contraire : un plan est utile s'il arrive à générer un certain rapport à la réalité, un futur possible (Beckert, 2016). La formulation du plan contribue à convaincre que cette fiction est ancrée dans la réalité. Dès lors, le plan crée une mobilisation, un engagement qui contribue à faire advenir le futur, un futur qui n'est pas nécessairement celui esquissé par le plan. Donc la qualité d'un plan est liée à ce pouvoir mobilisateur, sa capacité à provoquer l'engagement des parties impliquées, avec leurs énergies propres.

Un plan peut se révéler mobilisateur s'il s'inscrit dans un cadre narratif qui paraît légitime, voire réalisable dans le contexte social. Créer des projets basculants, dessiner des scénarios visionnaires impose de changer son regard sur le monde. Mais une telle fiction est mobilisatrice à condition de prendre appui sur une certaine logique de moyens et de ressources : elle permet alors de faire face à l'inconnu, d'éviter l'inaction dans un monde incertain (Thévenot, 1995 ; van 't Klooster et van Asselt, 2011).

Tel est sans doute le projet du ministre président du Gouvernement wallon lorsqu'il appelle à dessiner un plan riche de propositions « basculantes », c'est-à-dire en rupture avec les lignes d'action existantes. Get up Wallonia! sonne comme un appel à la créativité, pour dessiner un futur qui serait une autre réalité que ce confinement subi plus que choisi par la population en mars 2020.

Le processus lancé a une ambition de rupture : plutôt que de prendre appui sur les intérêts politiques constitués, c'est un appel « au peuple » par une consultation populaire ; aussi un appel aux acteurs de l'entreprise, des universités et de la société civile, invités à construire des projets innovants au

sein de groupes de travail soigneusement encadrés par des consultants. Un « Conseil stratégique » constitué de neuf universitaires reçoit pour mission de rédiger un texte, une fiction suffisamment légitime et raisonnable pour rassembler les énergies vives et soutenir les investissements que les autorités sont prêtes à engager.

Il ne s'agit pas du premier projet de plan pour dessiner la Wallonie. En 1999, le Gouvernement wallon a proposé un document stratégique définissant les priorités pour relancer l'économie wallonne. Ce premier « Contrat d'Avenir pour la Wallonie » adopté par le Parlement wallon le 15 février 2000³, prolongé jusqu'en 2005, ne s'est pas révélé autre chose qu'une feuille de route, une déclaration de principes, un discours sans ressources, une fiction sans objectifs opérationnels ni instruments spécifiques (Charlier, 2021).

En 2005, la majorité politique (CDH - PS) élabore un programme centré sur l'innovation et des partenariats entreprises-universités. Le « Plan d'Actions prioritaires pour l'Avenir wallon »⁴ renommé « Plan Marshall » a pour ambition de dépasser les clivages infra-régionaux et dessiner la Wallonie comme une véritable région. La première phrase du Plan Marshall illustre cette volonté de faire de la Wallonie une région consciente d'elle-même : « *Le fédéralisme a doté les Wallons d'une autonomie politique qui les rend responsables de leur destinée* »⁵. L'usage des termes « redressement » ou « redéploiement » dans et autour du Plan font des références implicites et explicites au « passé glorieux » de la région et son histoire industrielle (Charlier, 2021). Ce discours d'affirmation du fait régional est soutenu par un budget de plus d'un milliard d'euros distribué sur cinq axes pour dessiner une politique industrielle en ligne avec la « *knowledge based economy* » : créer cinq pôles de compétitivité, stimuler la création d'activités économiques, réduire la fiscalité sur les entreprises, soutenir la

³ Gouvernement wallon (2000), « Contrat d'Avenir pour la Wallonie ».

⁴ C'est d'abord la presse qui a repris la métaphore de « Plan Marshall » : cette appellation s'est généralisée et a été acceptée et adoptée par le Gouvernement wallon.

⁵ Gouvernement wallon (2005), « Les actions prioritaires pour l'avenir wallon », p. 3.

recherche et l'innovation, et améliorer la formation et le taux d'emploi. Deux nouveaux plans prolongeront l'essai : en 2009, le « Plan Marshall 2.vert » intègre des aspects centrés sur l'innovation en matière de développement durable. En 2014, le « Plan Marshall 4.0 » a pour objectif d'ancrer la Wallonie dans la « quatrième révolution industrielle ».

Cet article a pour objet de présenter la logique qui a conduit à la construction du plan Get up Wallonia!, un projet de plan de relance après la pandémie, en retraçant les étapes de son développement tout en rappelant son double ancrage, d'une part, son inscription dans une certaine histoire de plans wallons plus ou moins mobilisateurs et, d'autre part, sa fidélité au régime consociatif et à la Déclaration de politique régio-

nale (DPR) signée entre les partis de la coalition en septembre 2019. Ce plan a été réalisé en huit mois à peine, dans des conditions de communication difficiles dues à la deuxième vague de la pandémie : il n'a survécu que quelques semaines à sa publication, avant une reprise en main par le Gouvernement puis les partenaires sociaux et environnementaux. Pourquoi un tel engagement de ressources et d'acteurs diversifiés a-t-il abouti à un plan éphémère, sans lendemain, malgré un souci affirmé d'innovation, de participation et de gestion stratégique ? La première section de l'article présente les détails de la construction du plan Get up Wallonia! et de ses avatars successifs depuis les premières annonces du Gouvernement wallon, tandis que la seconde partie propose une perspective critique de l'ambition initiale.

La nouvelle majorité tripartite (PS-MR-Ecolo) rapidement mise en place suite aux élections de 2019 publie une DPR avec la triple ambition – sociale, environnementale et économique – de réduire la pauvreté, d'être exemplaire dans sa lutte contre le réchauffement climatique, et de se hisser parmi les régions en transition industrielle (RETI) les plus performantes d'Europe tout en s'inscrivant « dans l'évolution nécessaire et souhaitable vers la société bas carbone ».

2.1. L'ÉMERGENCE DU PLAN GET UP WALLONIA!

La crise de la Covid-19 et les mesures sanitaires prises en mars 2020 ont un impact profond sur la vie des citoyens et sur les acteurs économiques. Le Gouvernement wallon publie un appel officiel : « Get up Wallonia! » le 23 avril 2020 avec l'ambition de « créer une dynamique intense et cohérente pour dessiner, ensemble, l'avenir de la Wallonie et des citoyens qui y vivent. »⁶. Il s'agit de prendre à bras le corps les conséquences de la crise sanitaire : en ligne avec la DPR, les questions sanitaires, économiques, sociales et environnementales doivent être abordées dans une logique interdépendante.

Le projet s'inscrit dans le prolongement de la DPR mais souligne, d'une part, l'importance d'une action rapide et, d'autre part, des arguments nouveaux, en lien avec la crise sanitaire et ses effets :

- Sur le plan de l'économie, il s'agit de renforcer des investissements structurants centrés sur l'entreprise et de renforcer les approches locales.

- Sur le plan social, l'accent est renforcé sur l'importance de la promotion de la santé et de l'accès à des soins de qualité.
- Il faut enfin tirer les leçons de la généralisation de l'utilisation massive des pratiques numériques et de travail à domicile et renforcer la connectivité du territoire.

« La rapidité de la prise de décision et de la mise en œuvre des mesures est de nature à favoriser grandement la relance. Aussi, les mesures devront être décidées avec célérité, notamment afin de pouvoir pleinement bénéficier des leviers européens et fédéraux mis en place »⁷. Le Gouvernement doit en effet tenir compte de la programmation du fonds de relance européen et il ne peut pas faire l'impasse sur les recommandations faites à la Wallonie dans le cadre du suivi semestriel européen⁸.

La méthode de travail se veut innovante, participative et stratégique. Le ministre président appelle à une large participation des citoyens, des entreprises, des associations, des services publics et de la société civile organisée : ces dynamiques sont coordonnées par plusieurs groupes de consultants.

2.1.1. Une approche participative

Le projet du Gouvernement est d'organiser une participation des acteurs économiques et sociaux des secteurs considérés comme prioritaires, ainsi qu'une large consultation de la société civile : suite aux restrictions imposées par la gestion de la deuxième vague de la pandémie, ce déploiement utilise exclusivement des processus de communication en ligne.

⁶ Gouvernement de Wallonie, « Get up Wallonia! », Note du 23 avril 2020, p. 8.

⁷ Gouvernement de Wallonie, « Get up Wallonia! », Note du 23 avril 2020, p. 7.

⁸ Le semestre européen est un système de coordination des politiques économiques et budgétaires des États membres de l'Union européenne, qui s'inscrit dans la gouvernance économique commune de l'UE. Il s'articule autour de trois axes de coordination des politiques économiques : (1) les réformes structurelles, qui visent principalement à promouvoir la croissance et l'emploi ; (2) les politiques budgétaires, dans le but d'assurer la viabilité des finances publiques conformément au pacte de stabilité et de croissance ; (3) une liste de recommandations envoyée, en septembre, par la Commission aux États (et aux régions belges). Pour plus d'information : <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/european-semester/>.

Trois *taskforces* opérationnelles sont créées, avec la mission de formuler des « propositions disruptives » au Gouvernement dans des domaines spécifiques (Économie et territoire; Emploi, social et santé; Environnement). Elles rassemblent des acteurs de terrain, des scientifiques, des représentants des partenaires sociaux, ainsi que des membres des services publics concernés (Service public de Wallonie et unités d'administration publique) : on comptera près de 200 participants, invités en raison de leur degré d'expertise ou de connaissances utiles à la réflexion.

Les missions confiées aux *taskforces* étaient de :

- Étudier et évaluer l'impact de la crise de la Covid-19 pour en tirer des conclusions à portée générale;
- Définir les objectifs de transformation de la Wallonie pour en améliorer la résilience et contribuer aux objectifs sociaux, économiques et environnementaux que le Gouvernement wallon s'est fixés;
- Déterminer les leviers opérationnels pour y parvenir, dans le cadre des compétences de la Wallonie;
- Proposer des actions à adopter, des mesures concrètes d'urgence, de relance et de redéploiement.

La dynamique de ces *taskforces* sera obérée par l'obligation de travailler à distance, ce qui a pour effet de renforcer le rôle des consultants externes qui en contrôlent la programmation ainsi que le secrétariat et le *reporting*. Les réunions sont organisées dans l'urgence, entre octobre et décembre 2020.

Ces trois *taskforces* rendent des comptes à des cabinets différents, assurant un levier à chaque parti du Gouvernement : dans l'ordre, celui des ministres Borsus (MR), Morreale (PS) et Tellier (Ecolo). Un comité de pilotage associe cabinets et consultants : il est censé préserver une certaine cohérence entre les groupes. Les tensions entre membres de la coalition n'aident pas à assurer une approche transversale entre les trois domaines.

La consultation citoyenne est mise en ligne entre novembre et décembre 2020 par un autre consultant : annoncée dans les médias, elle est ouverte à tous, citoyens, entreprises, organisations de la société civile. Les thématiques abordées sont plus larges, entre autres pour tenir compte des défis liés à la santé ou au changement climatique, avec des questions ouvertes :

- Comment assurer un emploi de qualité à chaque Wallonne et chaque Wallon ?
- Comment faire de la Wallonie une nouvelle terre de prospérité économique ?
- Comment favoriser la solidarité et la proximité en Wallonie ?
- Comment créer un cadre de vie durable en Wallonie ?
- Comment permettre à chacun de s'impliquer dans la vie de la société ?

Un volet quantitatif était aussi disponible, avec 32 questions fermées. 560 participants ont répondu au questionnaire quantitatif et 8 807 participants ont envoyé des propositions en réponse aux questions ouvertes. « *Comment faire la part des choses dans ce tsunami de propositions diverses et variées ?* » questionne le Soir (15 janvier 2021)⁹.

Près de la moitié des propositions concerne soit la situation économique soit celle de l'emploi : économie locale, métiers en pénurie, conditions de travail. 33% des propositions concernent le cadre de vie, la protection des espaces verts, l'anticipation de l'évolution climatique, une urbanisation écoresponsable laissant une plus grande place à la mobilité douce, une agriculture et une consommation durables. 23% des propositions touchent à la solidarité, avec des mesures sanitaires et sociales axées sur la santé, la prise en charge des personnes âgées, la lutte contre la pauvreté et l'accès au logement. Une grande part des propositions - 71% - avaient déjà fait l'objet de débats dans les *taskforces*. Un faible pourcentage sera rejeté comme non pertinent (10%). Enfin, 1 170 propositions ont été prises en considération pour enrichir les travaux des différents

⁹ Le Soir, E. Deffet, Quand la Wallonie est noyée sous les idées..., vendredi 15 janvier 2021.

groupes de travail et 43 idées nouvelles ont émergé du processus.

La coordination concrète des étapes du processus, et particulièrement des deux processus dits participatifs, relève *de facto* des consultants, sans lien direct avec l'administration ou son secrétariat général. Un consortium doit mener les travaux, organiser et assurer les animations des *taskforces* et rédiger le rapport final avec le Conseil stratégique (CS) en charge du cadre stratégique.

2.1.2. Un cadrage stratégique

En juillet 2020, le ministre-président charge un groupe de neuf scientifiques, professeurs des différentes universités francophones, d'assurer une coordination stratégique du projet. Le mandat, qui a été confié à ce Conseil stratégique, était « *d'éclairer la prise*

de décision politique notamment au regard des connaissances scientifiques et des perspectives de développement économique, social, environnemental, territorial ou encore technologique. [...] Le Conseil stratégique doit fournir des réflexions prospectives dans la durée, c'est-à-dire à court terme, à moyen et long termes. Ces perspectives seront centrées sur l'évolution future de la Wallonie dans un objectif de relance économique et de transition écologique. Le Conseil stratégique veille également à la cohérence globale des mesures qui ressortent des autres acteurs du processus de Get up Wallonia. »¹⁰

Ce Conseil stratégique est composé uniquement d'universitaires, dont une majorité d'économistes : on y dénombre cinq femmes et quatre hommes (cf. encadré 1). Le secrétariat en est assuré par deux consultants.

Encadré 1 : Composition du Conseil stratégique

Anne Heldenbergh, Professeure ordinaire de finance à l'UMONS, Conseillère à la qualité au sein du collège rectoral de l'UMONS

Annick Castiaux, Professeure ordinaire en gestion de l'innovation à l'UNamur, Directrice du Creativity and Innovation Research Center (CIRCé) et Vice-Rectrice Enseignement, Qualité, Communication et Transition numérique

Catherine Fallon, Directrice du Centre de recherche Spiral, Chargée de cours à l'ULiège en sciences politiques et administration publique

Éric Haubruge, Docteur en Sciences agronomiques, Professeur ordinaire à l'ULiège et conseiller du Recteur en charge de l'innovation, du développement régional et des relations internationales

Géraldine Thiry, Professeure d'économie à l'ICHEC et à l'UCLouvain

Jérôme Schoenmaeckers, Maître de conférences à HEC-Liège, Chargé de projets au Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative (CIRIEC)

Marthe Nyssens, Professeure ordinaire d'économie à l'UCLouvain, Prorectrice Transition et Société

Mathias Dewatripont, Professeur ordinaire d'économie à l'ULB et Vice-Gouverneur Honoraire de la Banque Nationale de Belgique¹¹

Mikael Petitjean, Professeur à l'IESEG School of Management (Lille et Paris) et à la Louvain School of Management (UCLouvain)

¹⁰ Intervention du ministre-président du Gouvernement wallon, Parlement wallon, 14 octobre 2020.

¹¹ Également désigné comme le président du Conseil stratégique.

Au vu des conditions sanitaires, l'ensemble des travaux et discussions a lieu à distance, ce qui n'empêche pas des échanges animés entre les partenaires : si la discipline économique est dominante, tous ne sont pas acculturés aux questions de « transition » ou à l'économie sociale. Les membres sont invités à assister aux réunions des *taskforces*, pour se rendre compte, d'une part, de la qualité des échanges et, d'autre part, du type de projets mis en débat ainsi que des éventuels problèmes liés à leur mise en œuvre.

Pour assurer une prise en compte partagée du diagnostic initial, un premier rapport « Diagnostic » est rédigé par le consortium de consultants : cette analyse de départ décrit la situation sociale, économique et environnementale actuelle de la Wallonie suite à la crise de la Covid-19, détaillant les forces, faiblesses, opportunités et menaces pour la Région, ainsi que les recommandations émises par la Commission dans le cadre du suivi du Semestre européen¹². Au niveau conjoncturel, la Wallonie doit faire face aux suites de la crise sanitaire, tandis qu'au niveau structurel, se pose toujours la question de la viabilité à moyen et long terme des finances publiques face au niveau élevé de la dette publique et du déficit budgétaire structurel. L'investissement public reste trop faible face aux besoins des secteurs tels que le logement social, le transport durable, l'énergie et les infrastructures numériques. Il s'agit d'un enjeu important pour la Région, puisque 90% des investissements publics sont le fait des entités fédérées (Régions et Communautés) et des autorités locales. Le taux d'emploi reste faible, avec une part importante d'emploi public et une pénurie de compétences dans les activités spécialisées (STEM (*Science, Technology, Engineering et Mathematics*) et TIC (Technologies de l'information et de la communication)) mais aussi un taux de vacance élevé dans certains secteurs, dont celui des TIC et de

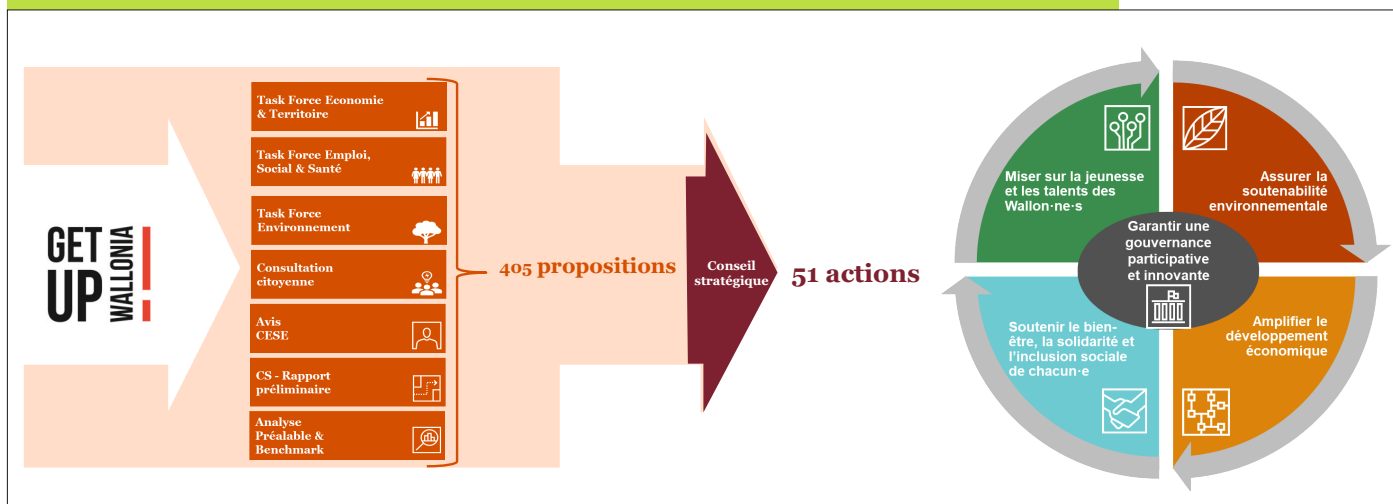
la construction. Une section entière est consacrée à la question de la gestion de la transition vers une économie à faible intensité en carbone : d'importants besoins en investissements publics et privés devront être couverts pour assurer des solutions adaptées en termes de mobilité, de production d'énergie et de qualité des logements. Sans oublier les infrastructures numériques ainsi que la recherche et l'innovation.

Le rapport de diagnostic fournit aussi une comparaison avec d'autres régions connaissant des réalités similaires à la Wallonie dans une logique de *benchmarking*. Les régions sélectionnées étaient : la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, le Pays basque espagnol, le Limbourg hollandais, l'est de la Suède, l'Occitanie française et, sans surprise, la Flandre. La synthèse de cet exercice permet de comparer les régions dans treize domaines précis : un indice 100 a été attribué à la Wallonie, ce qui permettait de comparer celle-ci avec ses voisines dans treize domaines précis, tels que PIB, emploi, innovation, inégalités, pollution ou gouvernance. Ces rapports ont été très peu mobilisés en dehors du Comité de pilotage (et du Conseil stratégique).

En janvier 2021, les différents travaux et processus de participation ont permis d'identifier un total de 405 propositions. Il incombe alors au Conseil stratégique CS d'en établir les lignes prioritaires dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par le Gouvernement : apporter une vision systémique et assurer la cohérence des travaux qui ont été menés durant les mois de septembre à décembre, à savoir l'input des trois *taskforces*, les résultats de la consultation citoyenne, l'analyse de départ et le *benchmarking*, sans négliger les propositions du CESE Wallonie (Avis n°1455 du CESE Wallonie). Le Conseil aboutira à une proposition de 51 actions regroupées en cinq axes thématiques (cf. figure 1).

¹² Pour une présentation détaillée : Get up Wallonia! Rapport des travaux du Conseil stratégique (version finale), p. 88-95. Le Semestre européen est un système de coordination des politiques économiques et budgétaires des États membres de l'Union européenne, qui s'inscrit dans la gouvernance économique commune de l'UE. Il s'articule autour de trois axes de coordination des politiques économiques : (1) les réformes structurelles, qui visent principalement à promouvoir la croissance et l'emploi ; (2) les politiques budgétaires, dans le but d'assurer la viabilité des finances publiques conformément au pacte de stabilité et de croissance ; (3) une liste de recommandations envoyée, en septembre, par la Commission aux États (et aux régions belges). Pour plus d'information : <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/european-semester/>.

Figure 1 : Le processus de sélection¹³



Ce travail est réalisé en plusieurs étapes.

Une première analyse des propositions met en évidence le fait que, loin de répondre à l'appel du Gouvernement wallon pour identifier des réformes basculantes pour provoquer « un choc quantique » : elles s'inscrivent plutôt dans un registre de transformation progressive, à moyen et long terme. Peu de propositions abordent les questions d'urgence¹⁴. De nombreuses propositions expriment un souhait de remise à plat des dispositifs, une rationalisation des outils au service d'une plus grande efficacité et d'un meilleur service rendu à l'utilisateur. Quelques propositions touchent à la transition climatique et, dans une moindre mesure, à la crise sanitaire. Les *inputs* sont de qualité très variable. Certaines propositions ont été regroupées et font l'objet de description détaillée, de l'établissement d'un budget justifié et précis, tandis que d'autres propositions ressemblent davantage à des (bonnes) idées ou principes généraux... Les propositions de la consultation citoyenne notamment fournissaient assez peu d'informations ou de détails. C'est le cas de la plupart des propositions qui ne s'accompagnent pas de diagnostic précis ni d'objectifs à atteindre ni de montants budgétaires. Seuls les projets de la liste présentée au Commissaire fédéral dans le cadre de la Facilité européenne (cf. *infra*) atteignent un niveau acceptable de

détail et en ligne avec les consignes imposées par les autorités européennes.

Afin de permettre un premier travail de présélection, le Conseil stratégique retire les propositions qui ne permettent pas de répondre favorablement aux huit conditions ci-dessous :

- Privilégier une vision systémique ;
- Assurer l'implémentation des stratégies et leur évaluation ex post ;
- Prévoir une gouvernance adéquate ;
- Accompagner les actions d'une simplification des structures institutionnelles ;
- Profiter pleinement des opportunités internationales ;
- Développer des activités privées sans négliger l'économie sociale ;
- Maintenir la 'soutenabilité' des finances publiques ;
- Inciter à la production sur le sol wallon dans une perspective de durabilité économique, sociale et écologique.

Ce premier travail a permis de réduire le nombre de propositions de 405 à 351.

Dans un dernier temps, la liste reprend aussi les projets wallons définis dans le

¹³ Get up Wallonia !, Présentation à la presse, Namur, 21 avril 2021.

¹⁴ Il est vrai qu'en avril 2021, on peut affirmer que les mesures d'urgence ont été prises.

cadre de la stratégie européenne « Facilité pour la reprise et la résilience » (FRR). En effet, dans un souci de relance après la crise sanitaire, l'Union européenne avait lancé pour sa part un plan d'investissement : sur un montant initial de 5,9 milliards d'euros attribué à la Belgique, la Wallonie devait en mobiliser 1,480 milliards d'euros pour financer des réformes ou des investissements dont 37% au moins soutiennent la transition climatique et 20% au moins la transformation numérique. Le Plan Get up Wallonia! devant être adopté au printemps 2021, à peu près en même temps que le Plan pour la relance et la résilience de la Belgique, une coordination s'est imposée. En février 2021, le Gouvernement transmet au Commissaire fédéral 24 fiches projets, sans concertation avec les autres acteurs et sans les présenter aux partenaires sociaux. Pour sa part, le Conseil stratégique a été invité à remettre un avis dans un délai de 48 heures sur des fiches projets incomplètes. Ce qu'il n'a pas manqué de faire en soulignant l'importance à la fois de choisir ces projets dans une logique de priorisation stratégique et, dans un second temps, de les intégrer dans le Plan de relance wallon. Lors du processus final de sélection et de priorisation des projets Get up Wallonia!, ces projets sont intégrés dans le processus de sélection.

2.2. UNE MISE EN COHÉRENCE

La question de la mise en cohérence relève à la fois de la dimension temporelle et sectorielle : les mesures, surtout celles prises dans l'urgence, doivent prendre en compte les impacts à moyen et long terme et elles doivent aussi être cohérentes, voire complémentaires, avec d'autres interventions menées dans le secteur. Pour assurer une approche systémique, le Conseil stratégique organise la suite de son travail en construisant une carte conceptuelle sur la base de ses travaux préparatoires. Au sommet de cette carte se trouve la finalité ultime du plan Get up Wallonia! : « *Faire de la Wallonie une terre de prospérité plurielle et*

d'équité intergénérationnelle ». Cette finalité ultime est soutenue par trois objectifs intermédiaires : un développement économique qui soutient les acteurs marchands autant que le tiers-secteur, une société équitable (bien-être, solidarité, inclusion) et la soutenabilité environnementale.

Les propositions sont analysées, regroupées et/ou fusionnées, pour mettre en évidence tensions et synergies et développer une approche systémique intégrant les dimensions économique, sociale et environnementale. Cette étape est nécessaire pour rapprocher les propositions des *taskforces* qui avaient travaillé de façon cloisonnée. Par ailleurs, la granularité des propositions était variable, certaines étant très ciblées, d'autres très vastes. Enfin, le degré d'instruction des fiches est très inégal, certaines étant très étayées, d'autres restant au stade de l'idéation. L'ensemble des propositions a été regroupé sur trois échelons distincts d'un continuum qui tend vers l'atteinte des objectifs et de la finalité de Get up Wallonia! : les conditions fondamentales, les conditions de déploiement et les modalités d'action.

À la base de l'édifice se trouvent les propositions qui se rapportent très directement aux conditions fondamentales de toute société prospère :

- La santé : fondement du bien-être, des forces vives et de l'emploi;
- L'inclusion sociale : fondement du tissu social, de la cohésion et de la sécurité;
- L'écoresponsabilité : fondement de toute pratique de consommation et de production dans une société soutenable;
- La qualité de la gouvernance : fondement du fonctionnement de l'action publique et du respect de l'expression politique.

Un ensemble de conditions structurantes sont indispensables au déploiement effectif des leviers d'action : le Conseil stratégique les a appelées « conditions de déploiement » :

- Disposer d'un enseignement et de formations de qualité ;
- Être à la pointe de la recherche tant dans les domaines technologique et biophysique qu'en sciences sociales ;
- Assurer une digitalisation sobre, efficiente et inclusive dans tous les secteurs ;
- Organiser des marchés publics pour soutenir la transition et promouvoir les secteurs et entreprises à externalités positives ;
- Organiser une gouvernance encourageant les efforts en matière d'innovation collaborative et de participation.

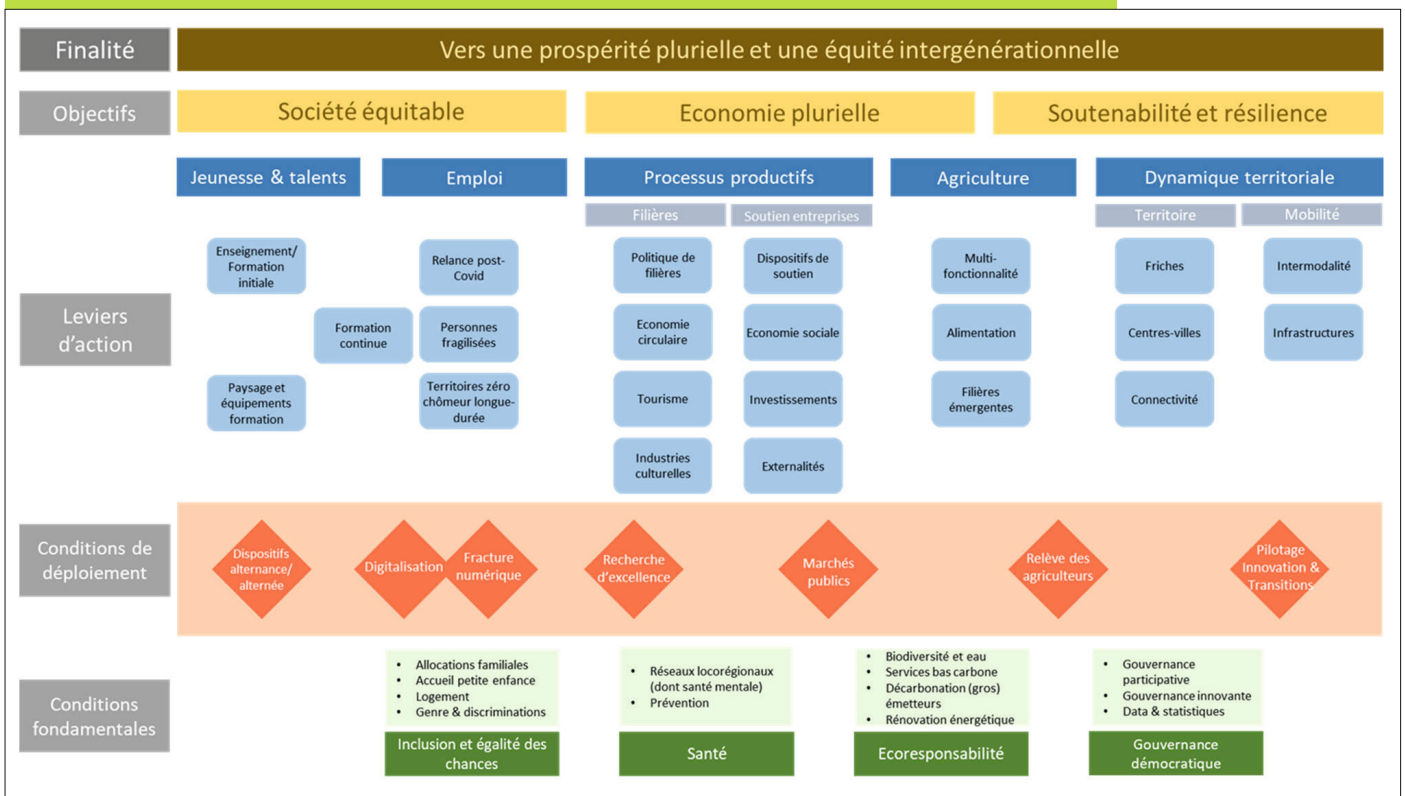
Sur cette double base, il a été possible de regrouper des « modalités d'action » dans

des domaines variés, contribuant pour la plupart à la fois au développement économique pluriel, à la justice sociale, ainsi qu'à la soutenabilité et à la résilience.

Cinq familles de mesures sont identifiées. La première est relative aux processus productifs wallons, eux-mêmes déclinés en « filières » et « soutien aux entreprises ». La seconde a trait à l'emploi. La troisième comprend les mesures de formation. La quatrième inclut les mesures liées à l'agriculture. La cinquième regroupe les mesures qui nourrissent une dynamique territoriale et est subdivisée en « territoire » et en « mobilité ».

L'ensemble de cette architecture peut être représenté sous la forme d'une *mind map*.

Figure 2 : Vision d'ensemble du plan Get up Wallonia !¹⁵



¹⁵ Get up Wallonia! Rapport cité, p. 29.

Cette carte conceptuelle a permis de rassembler l'ensemble des propositions sous la forme de 60 regroupements.

Afin de le guider dans la sélection des propositions, le Conseil stratégique a développé une méthodologie d'évaluation mobilisant sept critères traduits sous forme numérique :

1. Nouveauté : en termes de référentiel, de logique d'action ou de niveau de réalisation ;
2. Impact : en termes d'amplitude et de temporalité ;
3. « Crédibilité » : possibilités de mise en œuvre dans les structures existantes ou à créer ;
4. Impact budgétaire : Coût initial, effets-retour escomptés, financement spécifique ;
5. Contribution au développement des entreprises ;
6. Contribution sociétale : au bien-être et à la santé ; à l'éducation/à la formation ; à l'emploi ; à l'inclusion sociale, à la qualité de la gouvernance ;
7. Contribution à la transition environnementale : climat, villes, biodiversité, pollution, ressources¹⁶.

Chaque membre du Conseil stratégique a évalué, isolément et de manière quantitative, chaque proposition pour les sept critères, sur base des informations (parfois rares) disponibles. Un scoring normalisé pour chaque participant a permis d'intégrer de façon relativement lisible et systématique l'avis des différents membres du Conseil et d'objectiver les discussions au sein du Conseil. L'identification des différentes contributions (économique, sociétale, environnementale) a permis de pointer

les mesures à triple dividende, à double dividende et à simple dividende. Cette dimension selon le nombre de dividendes a contribué à éclairer la sélection des mesures : certains regroupements ont été entièrement conservés, d'autres partiellement, des fusions, des intégrations, des groupements ont été effectués, et quelques-unes ont été abandonnées. Ce premier travail de sélection a conduit le Conseil stratégique à proposer des portefeuilles d'actions associés aux différents pavés de la *mindmap* de la Figure 2. Il faut souligner à ce stade le fait que le Conseil ne dispose pas de certaines informations pourtant capitales sur le plan stratégique : d'une part, les détails budgétaires des projets et donc du plan lui-même et, d'autre part, la liste des plans déjà actifs au sein des administrations et agences wallonnes.

C'est alors qu'une analyse systémique de toutes ces propositions estimées pertinentes a fait l'objet de débats au sein du Conseil stratégique. La complémentarité des propositions, dans leur capacité à créer des externalités positives entre actions, voire de cercles vertueux, a été prise en compte. En particulier, chaque portefeuille d'actions devait être capable de répondre globalement à des faiblesses de la Région telles que définies dans l'analyse de départ. Pour ce faire, le Conseil a passé l'ensemble des éléments au crible de deux référentiels officiels : d'une part, les recommandations du Semestre européen et, d'autre part, les *transformation goals* définis à partir des 17 Objectifs du développement durable (ONU) pour mettre en évidence la complémentarité des actions.

Le Plan final Get up Wallonia! a été présenté au Gouvernement, puis au Parlement et à la presse par le biais du Gouvernement et du Président du Conseil stratégique... sans aucune information budgétaire.

¹⁶ Le critère de risque a été mis en avant en prenant en considération trois critères (impact, crédibilité et budget) ; les propositions générant des avis divergents entre les membres du Conseil stratégique faisaient l'objet de discussions approfondies pour détecter les causes des variations et pour que le Conseil puisse être conscient des éventuelles divergences de vues.

Figure 3 : Présentation des lignes du Plan au regard des ODD et du Semestre européen¹⁷

Semestre Européen				Transformation Goals								
Promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale				Qualification de la main d'œuvre et capacité d'innovation								
Renforcer la résilience				Santé et bien-être pour tous et toutes								
Adoucir les impacts économiques de la crise				Economie neutre en carbone et circulaire								
Soutenir les transitions verte et digitale				Alimentation et utilisation des sols et de l'eau								
				Villes, communautés rurales et mobilités durables								
				Développement numérique								
Axe I. Miser sur la jeunesse et les talents des Wallon.ne.s												
●		●	●	I.1. Contribuer à l'amélioration de la formation initiale	●							●
●		●	●	I.2. Généraliser l'accès à la formation tout au long de la vie	●	●	●	●				●
●		●	●	I.3. Revoir le paysage de la formation et investir dans les équipements	●							●
●	●	●	●	I.4. Amplifier la recherche d'excellence	●	●	●	●	●	●		●
Axe II. Assurer la soutenabilité environnementale												
	●		●	II.1. Accompagner la décarbonation de la Wallonie et honorer les engagements climatiques			●					●
			●	II.2. Améliorer les politiques et pratiques de mobilité			●					●
	●		●	II.3. Protéger la biodiversité et les ressources naturelles, y compris 'l'or bleu'		●		●				●
●		●	●	II.4. Repenser la politique de gestion des friches et de soutien aux centres-villes		●		●		●		●
Axe III. Amplifier le développement économique												
●	●	●	●	III.1. Faciliter le développement et la relocalisation de filières économiques			●					●
●	●		●	III.2. Renforcer la souveraineté alimentaire	●	●		●		●		●
	●	●	●	III.3. Soutenir le déploiement (local et international) des entreprises, moteurs de l'économie	●		●					●
●		●	●	III.4. Favoriser la transition par les marchés publics et la responsabilisation des entreprises	●	●	●	●	●	●		●
Axe IV. Soutenir le bien-être, la solidarité et l'inclusion sociale de chacun.e												
●		●		IV.1. Réintégrer les personnes plus éloignées de l'emploi sur le marché du travail	●	●						
●	●	●	●	IV.2. Développer une politique de santé solidaire et efficace		●						●
●		●		IV.3. Assurer l'égalité de genre et combattre toutes les discriminations	●	●	●	●	●	●		●
Axe V. Garantir une gouvernance participative et innovante												
●	●	●	●	V.1. S'appuyer sur une administration publique ouverte et innovante	●	●	●	●	●	●		●
●	●		●	V.2. Instaurer une nouvelle gouvernance du et par le numérique							●	●
●	●		●	V.3. Faciliter une gouvernance transversale et participative		●	●	●	●	●		●

¹⁷ Rapport final, op. cit. p. 3.

2.3. LES AVATARS DE GET UP WALLONIA!

En avril 2021, le résultat du travail Get up Wallonia! est remis aux mains du Gouvernement qui en assure la médiatisation et une présentation au Parlement de Wallonie. Le Plan débattu au Parlement rassemble 51 mesures qui sont rassemblées en dix-huit lignes d'action regroupées en cinq axes.

C'est sur cette base que le Gouvernement, réuni au sein d'un week-end de conclave, finalise la rédaction de son « Plan de relance » proposant un arbitrage budgétaire projet par projet. Il est présenté comme une combinaison de trois programmes de « redressement » : le plan de transition prévu dans la Déclaration de politique

régionale sous forme d'un programme d'investissements structurants; la contribution wallonne au plan de relance européen, sollicitée par la Commission européenne dans le cadre de la « Facilité pour la reprise et la résilience » et transmise par le Gouvernement fédéral le 30 avril 2021; le travail de Get up Wallonia! présenté dans le rapport du Conseil stratégique.

Ces trois programmes complémentaires combinés constituent « le Plan de relance de la Wallonie ». Le Gouvernement wallon a défini vingt mesures structurantes pour y parvenir et mobilise au total 7,64 milliards d'ici 2024 (cf. tableau 1). Ce plan conserve les cinq axes proposés dans le rapport Get up Wallonia!, ainsi que la plupart des libellés des lignes d'action; par contre, le contenu des mesures a été tout à fait redéfini et explosé sous la forme de 309 projets¹⁸.

Tableau 1 : Estimations budgétaires par axe d'intervention

	Budget GUW	Budget PWT	Budget FRR	TOTAL Relance	PAP's Mars 2022
Axe 1 Miser sur la jeunesse et les talents des Wallons et Wallonnes	615	472,5	355	1 442,5	577,4
Axe 2 Assurer la soutenabilité environnementale	665	1 402,5	603	2 670,5	407
Axe 3 Amplifier le développement économique	701	315	248	1 264	114
Axe 4 Soutenir le bien-être, la solidarité et l'inclusion sociale de chacun et chacune	1 068	824	227	2 119	1 022
Axe 5 Garantir une gouvernance innovante et participative	101	0	48	149	43
Axe 6 : Soutenir la reconstruction et la résilience des territoires sinistrés				(737,7)	
Total	3 150	3 014	1 481	7 645	2 541,4

Source : Plan de relance de la Wallonie (octobre 2021) et Déclaration commune sur les priorités du PRW (mars 2022) – Comparaison par l'auteure

Note : Ces chiffres sont des estimations initiales soumises à révisions budgétaires successives.

La réaction des partenaires sociaux est rapide et très critique. Ainsi, l'administrateur délégué de l'UWE parle de « perte de confiance » : au lieu d'en finir avec le saupoudrage, le plan présente trop de mesures et ouvre des dépenses nouvelles qui ne sont pas des investissements rentables. Il dénonce aussi un manque de vision : « Il y a

une absence de stratégie globale. Il manque une vision transversale. Les budgets du plan sont répartis entre partis politiques. Le Gouvernement a préféré la clé D'Hondt plutôt que la clé du succès »¹⁹. En d'autres mots, les partenaires sociaux ne soutiennent pas le Plan de relance tel qu'il est monté par le Gouvernement.

¹⁸ La version finale du Plan de relance de la Wallonie adopté en octobre 2021 est enrichie d'un nouvel axe particulièrement important, « Soutenir la reconstruction et la résilience des territoires sinistrés lors des inondations de juillet 2021 », avec dix projets supplémentaires.

¹⁹ <https://www.uwe.be/luwe-dans-la-presse-archives-2e-semestre-2021/>.

Les partenaires avaient été invités aux processus participatifs, et particulièrement aux discussions des groupes thématiques, ainsi que les acteurs de la société civile des secteurs sociaux et environnementaux. Ils critiquent néanmoins le processus suivi, et particulièrement la dynamique de travail des *taskforces* thématiques, menées en silos sans mettre en connexion les acteurs de terrain et les interlocuteurs sociaux. Ces derniers ne se sentent pas reconnus comme acteurs majeurs de la relance (Jacques *et al.*, 2021) : « Or, en délaissant l'expertise des interlocuteurs sociaux au profit d'un consortium de consultants et de la participation citoyenne, *Get up Wallonia !* semble revenir en deçà des acquis des plans Marshall précédents ».

En mars 2022, les partenaires sociaux obtiendront une révision du Plan de relance pour aboutir à un accord sur un plan recentré sur des « programmes d'action prioritaires » (ou PAPS) en nombre limité. Au cours de ces discussions, « chaque partie prenante a bien entendu dû mettre de côté des projets qui lui tiennent à cœur », mais le résultat final est présenté comme cohérent et solide, soutenu par les partenaires. On peut parler de « plan dans le plan » de 2,5 milliards présenté sous forme d'une feuille de route reprenant une quarantaine de mesures prioritaires sur lesquelles un accord est inter-

venu. Le texte publié par les signataires de l'accord présente ces projets et programmes prioritaires comme « basculants » et « structurants » pour la Région au regard de leur potentiel impact; comme « stratégiques » par le fait qu'ils peuvent démultiplier les effets socio-économiques du Plan.

La Déclaration commune insiste sur le renforcement du ciblage stratégique, réalisé grâce aux partenaires sociaux et environnementaux dont le soutien est présenté comme indispensable au redressement wallon. Les projets jugés prioritaires par les parties prenantes seront suivis par un « Comité d'action » avec les représentants des partenaires de l'accord, des cabinets des Vice-Présidents, le cas échéant d'experts externes (CESE Wallonie, IWEPS, etc.), et de la Secrétaire générale du SPW pour assurer une démarche de « co-construction ». Le tableau 2 propose une comparaison structurée en fonction des programmes d'actions prioritaires (PAP) : cette distribution des programmes retenus permet de souligner un plus grand intérêt pour les PAP 2 et 3, à savoir les investissements en matière de transition énergétique et le soutien à la politique industrielle. Tous les projets qui relèvent du financement européen (FRR) ont été adoptés par les partenaires, tandis que 40% des projets du Plan de relance wallon ont reçu leur soutien.

Tableau 2 : Les programmes d'actions prioritaires (PAP) du Plan de relance de la Wallonie

PAP	PAP 1 Sortir de la Précarité	PAP 2 Pol. Industrielle	PAP 3 Transition éner- gétique	PAP 4 Formation	Gouvernance Administration
PWR (k€)	437 144	470 030	1 312 900	278 375	43 000
FRR	307 600	186 400	777 800	150 000	0

Source : Présentation construite par l'auteure sur la base du Plan de relance de la Wallonie : Déclaration commune entre le Gouvernement wallon, le monde patronal, syndical, environnemental wallon concernant les priorités du Plan de relance de la Wallonie, 28 mars 2022

Les partenaires sociaux, économiques et environnementaux signataires déclarent également vouloir travailler ensemble tout au long de la mise en place des projets, sur la base de modèles collaboratifs inédits : les acteurs de la société civile pourront être associés, au sein de l'administration, au suivi opérationnel des projets qu'ils considèrent prioritaires.

En matière de gouvernance, l'accord annonce une ambition forte au niveau du suivi des projets, voire de l'évaluation de leurs impacts : « Des indicateurs clés de performance (KPI) seront définis pour quantifier et évaluer la per-

formance de chaque projet en matière de triple dividende (social, économique, environnemental), comme, par exemple, la création de valeur ajoutée ou d'emplois, la diminution de la pauvreté et la réduction des gaz à effet de serre ». Pour un plan de 2,5 milliards, 4 millions sont prévus pour assurer le suivi, la communication et l'évaluation d'impact des programmes, un montant dérisoire.

Deux années après l'annonce du projet de Get up Wallonia! la Wallonie tient son plan. Il reste encore deux années avant les prochaines élections de 2024, un délai particulièrement court.

Dès l'entame du projet, le Gouvernement annonce son ambition de développer un Plan de relance en mobilisant une approche stratégique et participative. Peut-on affirmer pour autant que le processus Get up Wallonia! a porté ses fruits en matière stratégique et participative?

3.1. UN PLAN SANS PRIORITÉ STRATÉGIQUE

En juillet 2020, le Gouvernement précise son projet de plan en assignant au Conseil stratégique une mission, à savoir apporter une vision systémique et assurer la cohérence des propositions émanant des analyses de départ et des processus participatifs entièrement pilotés par les consultants et les cabinets. Le Conseil devait éclairer la prise de décision politique au regard des connaissances scientifiques et des « perspectives de développement économique, social, environnemental, territorial ou encore technologique » à court, moyen et long terme.

Le Conseil mobilise le diagnostic initial rédigé par les consultants pour redéfinir les enjeux à prendre en compte dans l'exercice Get up Wallonia!, ainsi que leurs analyses de *benchmarking* régional. Pendant la réalisation des processus participatifs, le Conseil stratégique travaille en roue libre, parce qu'il reste en attente des résultats des processus de consultation. Cette période initiale a permis au Conseil de définir les conditions structurantes du plan pour assurer à la fois une cohérence temporelle et transversale. La cohérence temporelle peut être assurée en considérant que les réalisations et impacts des projets doivent être distribués entre les trois phases temporelles considérées : la phase d'urgence, la phase de relance et la phase de redéploiement.

Ces trois horizons temporels sont interdépendants. La cohérence transversale impose une approche intégrative dans une perspective systémique, ce qui sera un réel enjeu puisque les groupes de travail sont organisés en thématiques (économie-territoire, social-santé-emploi, environnement), favorisant une approche en silo, qui néglige les interactions entre les mesures. Comment assurer une gouvernance cohérente entre les thématiques?

Conscient de la transversalité des enjeux, le Conseil fait un choix stratégique de ne pas limiter ses travaux aux seules compétences de la Région pour dessiner les lignes de force du plan. Il choisit de s'aligner sur les engagements pris par le Gouvernement dans sa Déclaration de politique régionale (DPR) tout en mobilisant un référentiel aujourd'hui présent au niveau international et dans des contextes très variés, les 17 Objectifs du développement durable tels que définis par l'ONU (ODD)²⁰. Les ODD sont des balises pour le Plan de relance qui permettent d'inscrire les travaux et réflexions dans une perspective de transition vers un développement économique, social et environnemental durable. Sur le plan opérationnel, le Conseil propose de cibler six domaines-clés d'action prioritaire, considérés comme des leviers permettant d'atteindre les objectifs de développement durable (Sachs *et al.*, 2019); à savoir la qualification de la main-d'œuvre et la capacité d'innovation; la santé; une économie neutre en carbone et circulaire; une approche durable de l'agriculture, pour une alimentation saine; des communautés durables et le développement numérique.

À ces six dimensions, le Conseil stratégique décide d'ajouter deux thématiques transversales, celle de la qualité de la gouvernance, ainsi que les contraintes budgétaires de la Région wallonne²¹.

²⁰ <https://www.iweeps.be/publication/wallonie-rapport-aux-objectifs-de-developpement-durable-bilan-progres/>
Europe Sustainable Development Report, <https://sdgindex.org/reports/sustainable-development-report-2019/>.

²¹ Get up Wallonia!, Communication du Conseil stratégique au groupe de pilotage : Note d'orientation, 23 septembre 2020.

Une première version de ce modèle stratégique est présentée au groupe de pilotage dès le 23 septembre 2020. Sur cette base, et dans l'attente des résultats des processus participatifs, le Conseil produit deux propositions à l'attention du Gouvernement. Une première proposition²² mobilise cette approche stratégique pour définir cinq domaines d'intervention qui apporteraient une amélioration à court terme de la situation wallonne : le Conseil les appelle les « *low hanging fruits* », des possibilités d'intervention rapide dans les domaines de la politique sociale, industrielle, l'économie circulaire, l'emploi et la formation et les rénovations des bâtiments. Ces fiches, mobilisant des références administratives autant que scientifiques, présentent chacune un diagnostic de base et des plans qui seraient déjà en cours ; une description des actions et de leurs impacts attendus. Dans un deuxième temps, le Conseil stratégique construit un exercice propre de prospective croisant les expertises respectives de ses membres, pour développer un ensemble d'idées dans dix thématiques²³ : il est remis au Gouvernement en décembre 2020.

Ces différents exercices ont permis aux membres du Conseil de développer une démarche partagée pour définir une approche systémique et ainsi construire une cohérence au sein du plan. Il souligne déjà des éléments cruciaux qui doivent être pris en considération lors de l'exercice stratégique en cours : améliorer la gouvernance ; dessiner des projets plus ambitieux, pour éviter le saupoudrage des ressources ; accorder une attention continue à la soutenabilité des ressources publiques. En prenant au sérieux son rôle stratégique et en développant des outils pour l'assumer en ligne avec les objectifs déclarés de la DPR, le Conseil réussit à établir une certaine cohérence au sein du rapport qu'il remet en avril 2021 au Gouvernement. Mais cette mise en cohérence n'a pas résisté aux modifications demandées par les membres du Gouvernement et traduites avec l'aide de l'administration dans la formule finale du Plan de relance dont l'orientation stratégique est très peu lisible.

La pression des partenaires sociaux appelés à soutenir le Plan de relance permet un certain ciblage sur des programmes d'actions prioritaires (PAPs) en nombre limité, mobilisant une exigence de priorisation plus proche sans doute d'une approche stratégique, mais sans chercher à assurer une forme de cohérence en matière d'objectifs opérationnels ni une vision globale et systémique du projet politique pour la Wallonie.

3.2. UNE GOUVERNANCE GESTIONNAIRE PLUTÔT QUE STRATÉGIQUE DU PLAN

Une approche stratégique impose non seulement de développer des axes stratégiques sur la base d'un diagnostic initial partagé, mais aussi d'organiser un suivi et une évaluation de l'action publique. Le plan Get up Wallonia ! s'inscrit dans cette voie en consacrant aux questions de gouvernance un axe transversal. Le Gouvernement s'engage à mettre en place un projet d'évaluation du plan, ce qui impose de développer des systèmes de mesure de la performance pour accompagner le processus d'évaluation (Emery et Giaque, 2005). Mais des systèmes de mesure de la performance mal construits portent en eux les germes d'une « myopie gestionnaire ». Cette expression caractérise les situations dans lesquelles une focalisation excessive sur certains indicateurs de performance ou mesures opérationnelles à court terme de l'action publique détourne le gestionnaire des objectifs à long terme réellement visés par celle-ci. Au contraire, une gestion de type stratégique implique de faire confiance à l'administration pour le suivi des actions, mais de définir *ex ante* un programme d'évaluation de l'action publique en termes de résultats et d'impacts des politiques menées.

Le PRW (projet 305, octobre 2021) consacre un projet à la mise en place d'une gouvernance « *forte et structurée, alignée sur les exigences de la Commission européenne* ». Il s'agit de programmer, outre une évaluation

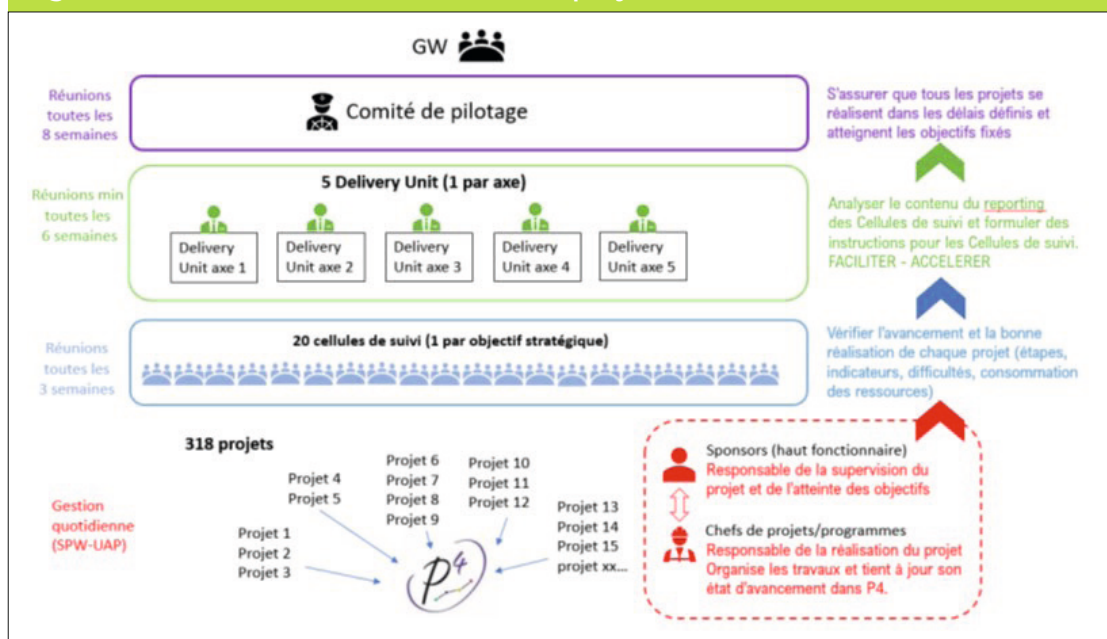
²² Get up Wallonia !, Les « Low Hanging Fruits » du Conseil stratégique, 5 novembre 2020.

²³ Politique d'innovation ; politique industrielle ; développement et financement des entreprises ; emploi et formation ; économie circulaire ; transition numérique ; rénovation des bâtiments et économie d'énergie ; agriculture, eau, alimentation, territoire et hospitalité ; environnement, santé, aînés et petite enfance ; bonne gouvernance et démocratie participative.

ex ante et ex post un suivi opérationnel, pour assurer d'une part un suivi budgétaire et d'autre part une gestion des projets. C'est au plus fin de la granularité de chacun des 319 projets que le reporting est organisé. Le chef de projet désigné pour assurer la mise en œuvre concrète du projet mobilise un logiciel de gestion de projets « P4 » pour suivre l'avancement de celui-ci et faire rapport régulier à une cellule de suivi... « de sorte qu'à tout moment, un export des données puisse donner un aperçu de la situation ». Vingt cel-

lules de suivi correspondant aux vingt objectifs stratégiques se réunissent toutes les trois semaines pour suivre l'état d'avancement du portefeuille de projets (programme) composant l'objectif stratégique (actions réalisées, livrables produits, étapes importantes franchies, consommation des ressources budgétaires, difficultés et points de blocage éventuels). Les partenaires sociaux et environnementaux y sont associés dans le cadre des actions prioritaires sélectionnées en mars 2022.

Figure 4 : Modèle du schéma de suivi des projets du Plan de relance de Wallonie²⁴



Ce suivi est très détaillé et très lourd. Il est justifié pour les projets sélectionnés dans le cadre de la Facilité européenne, dont le cadre de programmation est particulièrement serré et contraignant. Mais faut-il à ce point épuiser les ressources des administrations concernées pour assurer un suivi aussi serré pour tous les projets? Un tel pilotage peut rassurer des cabinets mais ne contribue pas à l'intelligence stratégique du Gouvernement et épuise l'administration²⁵. Le mode de gouvernance présenté ci-dessus n'est pas sans rappeler le mode de gouvernance qui a été instauré dans le cadre du suivi et de l'évaluation du premier

Plan Marshall (PM1 2005-2009)²⁶. Dès sa conception, ce dernier avait organisé une nouvelle méthodologie de travail pour favoriser le suivi du plan en insistant sur une approche transversale. Emblématique de cette nouvelle gouvernance est la mise en place d'un « délégué spécial » comme instance pivot de suivi-coordination, organisant la coordination entre les acteurs (administrations et unités d'administration publique) dans un souci de transversalité. Cette notion de cellule de suivi stratégique a perduré au sein du Secrétariat général du SPW. Il semble néanmoins que le nouveau schéma de gouvernance mis en place pour

²⁴ Gouvernement wallon (2021), « Plan de Relance de la Wallonie », p. 9.

²⁵ Le protocole de suivi sera allégé suite à l'entrée en scène des partenaires sociaux et environnementaux en mars 2022.

²⁶ IWEPS, 2009, Évaluation du Plan d'actions prioritaires pour l'Avenir wallon. Rapport de synthèse. Période 2006-2008. Mars 2009. p. 124-140.

le plan actuel est devenu si complexe que son efficacité doit être questionnée.

Au-delà de ce suivi opérationnel très (trop) détaillé des projets, l'évaluation proprement dite est confiée à l'IWEPS, déjà riche d'une expérience d'évaluation de plusieurs plans gouvernementaux. Pour ce faire, l'IWEPS s'adjoint le soutien d'un Comité transversal d'encadrement (CTE), composé d'académiques, de représentants des partenaires sociaux, du Bureau fédéral du Plan et de la Cellule des Stratégies transversales du Secrétariat général, « *pour garantir son indépendance en tant qu'évaluateur, la transparence de la démarche d'évaluation, la rigueur scientifique des travaux et la prise en considération d'une pluralité de points de vue* ». L'IWEPS présente dans une note au Gouvernement (juillet 2022) un projet de programme d'évaluation du PRW en trois étapes²⁷ :

1. Deux diagnostics de la situation sociale, économique et environnementale en Wallonie par un état des lieux réalisé en début de période (octobre 2022) puis en fin de période (printemps 2024).
2. Deux évaluations *ex ante*, d'une part sur les effets macroéconomiques du PRW (juillet 2022), à travers un exercice de modélisation des effets de relance économique de court et moyen terme du PRW ; d'autre part, sur la contribution aux 17 Objectifs de développement durable (ODD) (novembre 2022).
3. Des évaluations thématiques *ex post* sur des projets dont les effets, *a minima* ceux de court terme, peuvent être observés. Le processus est piloté par l'IWEPS, en collaboration avec le Gouvernement, les interlocuteurs sociaux et environnementaux et l'accompagnement du CTE.

Cette configuration est similaire à celles qui ont été mises en œuvre pour les suivis des autres plans d'actions prioritaires wallons. Elle contribue à stabiliser la position de l'IWEPS comme référence évaluative dans le paysage politique wallon.

3.3 UNE TENTATIVE D'APPROCHE PARTICIPATIVE SANS RÉELLE INNOVATION POLITIQUE

Définir un plan ou des projets d'action publique, cela dépend-il des seuls responsables politiques et des élus? Le modèle consociatif qui a longtemps déterminé le régime politique belge est fondé sur le principe de coopération des élites politiques (au sein du gouvernement de coalition) avec les partenaires économiques et sociaux. Dans ce modèle politique, une des conditions de stabilité est la passivité des citoyens qui devraient laisser le débat politique aux seules élites (Lijphart, 1969). Le modèle ne tient plus, comme en témoignent les tensions entre partis lors des récentes crises gouvernementales, mais surtout l'écart grandissant entre citoyens et élites, et les appels répétés à un renouvellement du fonctionnement démocratique. Ces innovations démocratiques mobilisent le plus souvent la participation délibérative des citoyens : s'agit-il d'un nouveau mode de fonctionnement de notre régime politique? Dans quelle mesure mettent-elles à mal les dynamiques de coopération entre partis et partenaires sociaux? (Caluwaerts et Reuchamps, 2020)

La participation des citoyens

Il est indéniable que les expériences associant les citoyens aux processus délibératifs, voire décisionnels, se sont multipliées, en Belgique comme dans d'autres pays. Ces expériences sont le plus souvent légitimées par l'invocation d'une vision idéale d'un régime démocratique inclusif, surtout au niveau local. Les discours politiques, aussi bien que ceux des spécialistes, soulignent l'importance de favoriser un certain partage entre mandataires et acteurs non élus : experts, citoyens, stakeholders, etc. Depuis peu, le cadre constitutionnel autorise les régions à organiser des consultations populaires pour ce qui relève de leurs compétences.

²⁷ Toutes les informations sur le programme d'évaluation du PRW et les publications liées à ce programme sont disponibles sur le site de l'IWEPS : <https://www.iweps.be/projet/programme-devaluation-du-plan-de-relance-de-la-wallonie/>.

La participation citoyenne (Fortin-Debart et Girault, 2009) est de plus en plus invoquée à travers de nombreux dispositifs hétérogènes émergents qui cherchent à associer les citoyens « ordinaires » à la discussion des enjeux collectifs et à l'élaboration des politiques publiques (Nez, 2006). En 2011, à l'initiative d'un écrivain flamand, David Van Reybrouck, un groupe de citoyens a organisé une initiative de participation citoyenne bilingue – le G1000. Trois étapes ont été mises en œuvre : une enquête par internet, un large *meeting* d'une journée, qui a rassemblé 704 participants sélectionnés de façon aléatoire, ainsi qu'un panel délibératif de 32 membres. Une enquête auprès de parlementaires a par ailleurs mis en évidence leur sympathie pour ce genre d'exercice (Caluwaerts et Reuchamps, 2018). D'autres initiatives de dialogues citoyens ont été institutionnalisées en Belgique, avec le Conseil permanent des citoyens, instauré par le Parlement de la Communauté germanophone de Belgique (Niessen et Reuchamps, 2020). Le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune (le 13 décembre 2019), l'Assemblée de la Commission communautaire française (le 20 décembre 2019) et le Parlement wallon (le 28 octobre 2020) ont chacun instauré la possibilité de créer des commissions délibératives mixtes composées de

parlementaires et de citoyens tirés au sort. Les travaux de ces commissions ont lieu à huis clos, mais les propositions finales font l'objet d'une présentation publique et d'un vote²⁸.

Les processus de consultation sous forme de questionnaire en ligne sans moment délibératif sont généralement considérés comme le point zéro de la participation citoyenne, surtout quand ils sont organisés dans l'urgence, avec des moyens trop pauvres pour que la consultation puisse s'informer lors de débats contradictoires. Il s'agit encore d'une forme de « coopération symbolique » pour reprendre l'expression proposée par Arnstein (1969) : depuis 40 ans, malgré les discours et les nombreuses initiatives, on observe peu d'évolution dans les pratiques (Donzelot et Epstein, 2006). Les modalités d'association des citoyens relèvent alors plutôt d'une logique de relations publiques, de faire-valoir en soutien à l'initiateur du projet. Il est demandé aux participants d'exprimer des suggestions, sans organiser d'étape délibérative préalable, mais d'autres sont les seuls juges de l'intérêt de ces propositions. Sintomer (2006) parle d'une participation spectacle, les responsables pratiquant une écoute sélective des arguments tandis que l'appel aux citoyens contribue à légitimer l'action publique.



²⁸ Sénat de Belgique, [Renforcement de la participation des citoyens dans la politique](#), 25/3/2021.

Des travaux récents en Belgique (Schiffino *et al.*, 2019) mettent en évidence l'engouement des élus ou responsables de partis pour entretenir des contacts réguliers avec les acteurs de « terrain », avec le souci de renforcer la légitimité de leurs décisions. Mais ces innovations associant les citoyens remettent rarement en question les rapports de forces politiques : ils contribuent au contraire à renforcer les positions des politiques qui maintiennent par ailleurs les canaux existants de négociation avec les groupes organisés. Les décideurs publics, tout en mobilisant un discours encourageant certaines innovations participatives, cherchent seulement à renforcer le modèle représentatif (Pellizzoni et Vannini, 2013).

La participation des parties prenantes

Si l'autorité gouvernementale contrôle les ressources procédurales et légales, l'action de gouverner nécessite la coopération des acteurs privés et la mobilisation de ressources privées, ainsi que les acteurs privés non économiques, membres de la société civile ou acteurs concernés. Dans un ordre libéral, beaucoup d'activités et de ressources proviennent d'acteurs qui ne font pas partie du jeu politique institutionnel. L'ambition initiale de l'initiative de Get up Wallonia! était de mobiliser des moyens importants pour développer des « projets basculants » dans des secteurs prioritaires comme l'emploi, l'innovation, la gestion numérique et l'énergie, pour en citer quelques-uns.

Pour dessiner et mener un programme d'action publique ambitieux, il faut faire appel à tous les acteurs impliqués de près ou de loin. Par exemple, développer un projet de 2 milliards d'euros pour la rénovation énergétique de bâtiments demande de construire une coordination entre les sous-secteurs de la construction, de l'énergie, de l'environnement, voire de l'économie circulaire. En effet, un tel bouleversement sectoriel ne peut se faire sans s'assurer le soutien et l'engagement des acteurs concernés. Il s'agit de développer un cadre

réglementaire mais aussi d'assurer un engagement de ressources, tout en cherchant à garantir une certaine adéquation entre les objectifs nouveaux en termes d'énergie et d'environnement et les contraintes sectorielles. Réorienter certaines politiques, comme c'est le cas dans le domaine de l'énergie ou de l'environnement, impose donc de mobiliser les acteurs et de soutenir les dynamiques d'adaptation entre ces sous-systèmes.

La constitution des *taskforces* associant des acteurs sectoriels privés et publics a été une initiative intéressante mais, organisée dans l'urgence et dans des conditions sanitaires difficiles, elle n'a pas créé une dynamique d'engagement suffisante pour les participants pourtant nombreux à répondre positivement à l'appel. Les discussions ont mis en évidence des opportunités et difficultés pour faire face collectivement aux défis actuels de la Wallonie. Malheureusement, elles sont restées captives d'une logique de silos, tandis que les projets finaux reflétaient davantage les expertises des consultants que les débats menés avec les parties prenantes.

La position des partenaires sociaux et environnementaux varie tout au long des processus de définition des plans régionaux. Dès octobre 2019, le CESE Wallonie est invité par le Gouvernement à développer des propositions concrètes, visant à promouvoir le développement économique, augmenter le taux d'emploi, réduire le taux de pauvreté, atteindre les objectifs climatiques. Cet exercice aboutit à un avis du CESE Wallonie reprenant quatorze propositions ou actions stratégiques²⁹ qui touchent aussi bien à l'emploi, l'économie circulaire, la mobilité, la rénovation énergétique des bâtiments qu'à la formation professionnelle ou la lutte contre la pauvreté. Pendant le processus Get up Wallonia!, les membres du CESE Wallonie ne sont pas restés inactifs. Ils participent en nombre aux *taskforces*, tout en critiquant abondamment leur mode de fonctionnement, dans une logique de silos et dans un cadre contrôlé par des consultants. Ils produisent encore une note

²⁹ CESE Wallonie, Avis concernant le Plan de transition, Avis n°1437, 27 novembre 2019.

d'orientation proposant plusieurs mesures, lesquelles sont prises en compte par le Conseil stratégique au même titre que les autres propositions³⁰. Ils reprochent ensuite au Gouvernement de ne pas être associés suffisamment au processus (comme en témoignent alors les débats au Parlement wallon³¹), surtout quand les fiches projets, transmises à la Commission européenne en février 2021 dans le cadre de la FRR, ne font pas l'objet d'une concertation préalable.

Près d'une année après le dépôt du rapport *Get up Wallonia!*, en mars 2022, un accord se dessine par la définition de programmes d'actions prioritaires (PAP) au sein desquels les partenaires s'engagent aux côtés de l'administration. C'est dans le cadre feutré des discussions classiques entre partenaires sociaux et environnementaux (CESE

Wallonie) et membres du Gouvernement que les arbitrages exigés par les premiers sont opérés par les seconds. Ces négociations ont eu le mérite de clarifier (en partie) les orientations du Plan de relance et d'ouvrir la porte aux partenaires sociaux pour contribuer au suivi opérationnel du plan. En effet, ils ont été invités à se rapprocher de l'administration pour accompagner le suivi opérationnel des projets qu'ils considèrent prioritaires. Ce faisant, ils ouvrent un coin dans la relation entre cabinet et administration : une coopération plus proche avec ces partenaires pourrait contribuer à renforcer la position de l'administration. Il s'agit d'une nouvelle forme de collaboration qui pourrait contribuer à redessiner les modalités de coopération entre administrations, cabinets politiques et partenaires sociaux et environnementaux.

³⁰ CESE Wallonie, «Get up Wallonia ! » : 11 axes prioritaires pour la relance, AVIS n° 1455, 14 décembre 2020.

³¹ http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2020_2021/CRIC/cric58.pdf.

4 CONCLUSION

Depuis 1999, le Gouvernement wallon – déjà présidé par Elio Di Rupo (PS) – définit des plans d'action précisant des axes prioritaires pour accélérer le redressement et le redéploiement de la Région wallonne. L'instauration d'une démarche de type stratégique dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques figure alors au cœur de cette politique de développement régional. Une telle démarche de « programmation stratégique » mobilise théoriquement une série d'étapes : la réalisation d'un diagnostic préalable, la définition d'objectifs à moyen et long terme, une priorisation de ceux-ci et leur traduction opérationnelle, ainsi qu'un pilotage et une évaluation de la mise en œuvre et de l'impact du programme. Dans un tel modèle, le rôle des politiques est de préciser et communiquer des visions et des valeurs, déterminer les stratégies appropriées et identifier, répartir et affecter des ressources au niveau global, c'est-à-dire assurer une fonction de stratège et de guide d'opinion, tandis que l'administration devrait le traduire en termes opérationnels, en fonction de ses ressources et de ses compétences (Pollitt et Bouckaert, 2004).

Les germes d'une approche stratégique de la gestion publique wallonne sont bien présents depuis plus de vingt ans au sein de l'appareil politico-administratif wallon. En effet, c'est après le niveau fédéral et après la Flandre que la Région wallonne a mis en place des réformes partielles et limitées (Brans *et al.*, 2006). D'une part, l'instauration d'un régime de mandats instaure une relation contractuelle entre le Gouvernement et les hauts fonctionnaires wallons : il avait pour objectifs « *de renforcer la capacité de mise en œuvre des décisions* », de même que « *d'impliquer clairement les fonctionnaires généraux dans l'atteinte des résultats et performances de l'administration* »³². D'autre part, la mise en œuvre, depuis 2005, du Plan Marshall et de ses successeurs, a entraîné l'introduction, dans l'espace politique wallon, d'une logique stratégique et

intégrée, caractérisée notamment par la création d'organes de pilotage centralisés, une logique de gestion par projet ainsi qu'un suivi accru des politiques à travers divers instruments d'évaluation, pour améliorer la démarche stratégique en définissant des domaines prioritaires d'action et en les associant à des lignes budgétaires.

Mais les règles du jeu politique ne sont pas celles de la planification gestionnaire : celle-ci impose de prioriser les objectifs et les ressources, dans une perspective de moyen à long terme, mais un tel référentiel ne correspond pas aux intérêts des acteurs politiques dont les horizons politiques sont généralement plus limités. Malgré les réformes de l'administration publique en Belgique³³, ni la nature du travail des ministres ni les structures de leurs cabinets n'ont réellement changé. En Wallonie, le contrôle du ministre sur l'administration en a été renforcé : d'une part, à travers l'évaluation des performances des hauts fonctionnaires et, d'autre part, par une visibilité accrue des activités administratives, rendant possible un suivi à très court terme des projets prioritaires.

Le Plan Marshall pour la Wallonie avait été présenté par certains comme l'inauguration « *d'une quasi-révolution culturelle en terre wallonne* » (Capron, 2005), en contribuant à de réels progrès en termes de gouvernance et de politique d'évaluation. En instaurant une Cellule stratégique transversale au sein du SPW et en renforçant les missions d'évaluation de l'IWEPS, il a démontré qu'il était possible d'organiser des modes de régulation plus souples et en partenariat, associant les partenaires sociaux et les universités, bousculant quelque peu les limites institutionnelles (Jacques *et al.*, 2021). La dynamique de construction de Get up Wallonia! devait prendre appui sur les propositions des acteurs de terrain, voire les propositions de citoyens. Les appels des responsables wallons à la participation de

³² Gouvernement wallon, « Code de la fonction publique ». Communiqué de presse, 18 décembre 2003. Le projet sera modifié en 2006 et 2012.

³³ Pour plus de précisions sur cette réforme, voir, entre autres, de Visscher et Varone (2004), Durviaux et Fisse (2015) et Piron (2012).

la société civile restent timides : dans le cas précis, ils se sont contentés de mobiliser une logique inspirée des relations publiques plutôt que du dialogue politique. Par ailleurs, les groupes thématiques étaient organisés dans une logique de silo, encadrés par des consultants et un calendrier très serré : une telle configuration a sans doute permis de mettre en évidence certains blocages que rencontraient des plans existants, mais elle ne permettait pas de construire des scénarios de rupture dans une logique d'ouverture et de transversalité. C'est bien le déterminisme historique qui a pris le dessus, en inscrivant le Plan de relance dans la ligne de la Déclaration de politique régionale.

La production de projets basculants et de scénarios de rupture ne peut se faire sans remettre en question les déterminismes historiques, qu'ils soient cognitifs ou institutionnels. L'utilité de la fiction aurait été de donner accès à un questionnement politique face aux événements du monde, de proposer une redistribution des capacités d'agir mettant sous pression un modèle dominant de plus en plus critiqué (Rumpala, 2013). Avant l'exercice Get up Wallonia!, des scénarios prospectifs ont été produits par les acteurs wallons³⁴... sans pourtant se voir repris dans les débats politiques.

Le Plan Marshall avait bousculé les modes de gouvernance pour la mise en œuvre de politiques innovantes créant des ponts

flexibles entre politiques industrielles et scientifiques, sous le contrôle conjoint de l'industrie et des universités, dans un cadre de régulation défini par le Gouvernement. Cette initiative ne fut qu'une parenthèse, portée par le moment d'euphorie européenne pour une « économie de la connaissance ». Comment est-il possible de faire face de façon créative aux crises qui mettent aujourd'hui à l'épreuve l'ensemble de la planète y compris la Wallonie? Le Gouvernement conserve une main ferme sur le processus, définissant de façon autonome les projets inscrits dans les priorités de la FRR européenne et multipliant les projets du Plan de relance pour s'assurer le soutien de toutes les parties : cette logique opportuniste, financière et politique, ne prend pas appui sur un projet politique cohérent orienté sur des objectifs.

Cet échec était-il annoncé? Développer une perspective historique permet de donner du sens aux (absences de) changements en matière d'action publique, en mettant en évidence la permanence de règles (in) formelles qui définissent les choix possibles, au niveau politique comme au niveau opérationnel. Notre analyse de l'initiative de Get up Wallonia! éclairée par ces plans successifs souligne la difficulté des responsables politiques wallons de sortir de la logique du contrôle des partis à travers leurs cabinets, limitant la créativité interne à l'administration autant que la possibilité de projets innovants transversaux.

³⁴ Emblématique de ce genre d'activités est le rapport intitulé : Horizon 2022 (562 p.), rédigé sous la direction de Sébastien Brunet, Mathias Dewatripont, Marthe Nyssens, Giuseppe Pagano le 21 janvier 2013.

BIBLIOGRAPHIE

Arnstein, S. R. (1969) « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), pp. 216-224.

Beckert, J. (2016) *Imagined Futures : Fictional Expectations and Capitalist Dynamics*, Harvard University Press.

Brans M., de Visscher, C. et Vancoppenolle, D. (2006) « Administrative Reform in Belgium : Maintenance or Modernization? », *West European Politics*, 29 (5), p. 979-998.

Caluwaerts, D. et Reuchamps, M. (2018) *The Legitimacy of Citizen-led Deliberative Democracy. The G1000 in Belgium*. Democratization Studies. Routledge.

Caluwaerts, D. et Reuchamps M. (2020) « Still Consociational? Belgian Democracy, 50 Years After 'The Politics of Accommodation' », *Politics of the Low Countries*, 2020 (2) 1, pp. 54-76.

Capron, M. (2005) « Le plan Marshall dans la ligne des contrats d'avenir », *La Revue nouvelle*, n° 11.

Charlier, N. (2021) *Gouverner la recherche : entre excellence scientifique et pertinence sociétale*, Presses Universitaires de Liège. 344 p.

de Visscher, C. et Varone, F. (2004) « La nouvelle gestion publique en action », *Revue internationale de politique comparée*, 11/2, pp. 177-185.

Donzelot, J. et Epstein, R. (2006) « Démocratie et participation : l'exemple de la rénovation urbaine », *Esprit*, 326, pp. 5-34.

Durviaux, A. L. et Fisse, D. (2015) *Droit de la fonction publique locale*, Larcier. 178 p.

Emery, Y., Giaucque, D. (2005) *Paradoxes de la gestion publique*, L'Harmattan.

Fortin-Debart, C. et Girault, Y. (2009) « De l'analyse des pratiques de participation citoyenne à des propositions pour une éducation à l'environnement », *Éducation relative à l'environnement* [En ligne], Volume 8.

Jacques, T., Reman, F. et Ruol, M. (2021) « GET UP WALLONIA? Oui, mais comment? », *La Revue Nouvelle*, 2021/2, pp. 40-46.

Lijphart, A. (1969) « Consociational democracy », *World Politics*, 21(1), pp. 207-225.

Nez, H. (2006) *Démocratie participative et inclusion socio-politique : les expériences de Bobigny (France) et Barreiro (Belo Horizonte, Brésil)*. Gatineau : Cahier de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités, série Pratiques économiques et sociales no. 30.

Niessen, C., et Reuchamps, M. (2020) « Institutionalising Citizen Deliberation in Parliament : The Permanent Citizens' Dialogue in the German-speaking Community of Belgium », *Parliamentary Affairs* online : <https://academic.oup.com/pa/advance-article-abstract/doi/10.1093/pa/gsaa056/5901861>

Pellizzoni, L. et Vannini, L. (2013) « Une idée sur le déclin? », *Participations*, 2 (6), pp. 87-118.

Piron, P. (2012) « Évolutions et changement de paradigme dans la fonction publique fédérale belge », *Revue de la Faculté de Droit de l'ULg*, 57/4, pp. 513-532.

Pollitt, C. et Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform : A Comparative Analysis*, Oxford University Press. Citation, 150 p.

Rumpala, Y. (2016) « Que faire face à l'apocalypse? Sur les représentations et les ressources de la science-fiction devant la fin d'un monde », *Questions de communication*, 30, pp. 308-334.

Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Mazzucato, M., Messner, D., Nakicenovic, N. et Rockström, J. (2019) « Six Transformations to achieve the Sustainable Development Goals », *Nature Sustainability*, 2, pp. 805-814.

Schiffino, N., Jacquet, V., Cogels, M. et Reuchamps, M. (2019) « Les gouvernants face aux transformations de la démocratie. Le point de vue des ministres et des présidents de parti », *Gouvernement et action publique*, 2019/2 Vol.8, pp. 57-80.

Sintomer, Y. (2006) « La démocratie participative, dynamiques et défis », *La revue parlementaire*, décembre 2006, pp. 30-31.

Thévenot, L. (1995) « L'action en plan », *Sociologie du Travail*, 3/95, pp. 411-434.

van 't Klooster, S.A. et van Asselt, M. (2011) « Accommodating or compromising change? A story about ambitions and historic deterministic scenarios », *Futures*, 43(1), pp. 86-98.

STATISTIQUES PUBLIQUES ET CITOYENS

Corine Eyraud¹

¹ Sociologue, Aix Marseille Univ, CNRS, LEST, Aix-en-Provence, France, corine.eyraud@univ-amu.fr.

RÉSUMÉ

Dans le cadre de l'Eurobaromètre 2015, un Européen sur deux déclare ne pas avoir confiance dans les statistiques officielles de son pays. Cet article souhaite réfléchir à l'importance qu'il y a à construire ce lien entre citoyens et statistiques publiques. Les travaux en matière de sociologie de la quantification prônant une approche constructiviste des statistiques peuvent nous y aider. Nous expliquerons en quoi consiste cette approche constructiviste à partir d'exemples issus de la Stratégie Europe 2020 (taux d'emploi et pauvreté). Ces deux exemples montrent premièrement à quel point les statistiques reposent sur une conception du phénomène qu'elles quantifient, autrement dit sur des valeurs, et ont ainsi une dimension politique forte et, deuxièmement, combien elles ont besoin d'une connaissance de l'expérience sociale quantifiée pour être pertinentes. Les statistiques peuvent finalement avoir des effets sociaux, économiques et politiques puissants. Elles orientent l'action, en particulier politique, puisqu'elles permettent de poser un diagnostic sur la situation. Ce sont les trois grandes raisons pour lesquelles une participation large des citoyens et de leurs représentants à la construction et à la diffusion des statistiques publiques est si importante.

Mots clés : statistiques publiques, citoyens, sociologie de la quantification, taux d'emploi, pauvreté.

ABSTRACT

Official Statistics and Citizens

According to the 2015 Eurobarometer opinion survey, half of EU citizens have no confidence in the official statistics produced by their government. This paper discusses the importance of building the link between citizens and official statistics. Sociology of quantification, with its constructivist approach, can help us in that regard. The paper starts by explaining this constructivist approach, using examples (employment rate and poverty) from the Europe 2020 Strategy. These two examples show firstly that statistics are based on a specific conception of the phenomenon they quantify, and as such have a strong political dimension. Secondly, to be relevant, statistics need to be grounded in social experience. Thirdly, statistics can have important social, economic and political effects. For all these reasons, a broad participation of citizens and their representatives in the construction and dissemination of official statistics is particularly important.

Keywords : official statistics, citizens, sociology of quantification, employment rate, poverty.

1 INTRODUCTION

La Commission européenne a mené, dans le cadre de son Eurobaromètre 2015², une enquête sur la connaissance, compréhension et confiance dans les statistiques économiques des citoyens européens. Il en ressort qu'un Européen sur deux déclare ne pas avoir confiance dans les statistiques officielles de son pays, résultat en augmentation de quatre points par rapport à la dernière enquête de 2009. L'hétérogénéité est grande entre pays européens : les répondants suédois, hollandais et finlandais déclarent à plus de 70 % avoir confiance dans les statistiques officielles, ce n'est le cas que de 48 % des répondants belges, 39 % des répondants allemands, 38 % des répondants français et 27 % des répondants espagnols (Commission européenne, 2015, pp. 19-20). Parmi les statistiques publiées,

celles sur les migrations font l'objet de la plus grande défiance³.

Cet article souhaite réfléchir à l'importance qu'il y a à construire ce lien entre citoyens et statistiques publiques. Les travaux en matière de sociologie de la quantification amorcés par Alain Desrosières, statisticien et sociologue français prônant une approche constructiviste des statistiques, peuvent nous y aider. Nous expliquerons (section 2), à partir d'exemples issus de la Stratégie Europe 2020 (taux d'emploi et pauvreté), en quoi consiste cette approche et quels sont ses apports. Nous développerons ensuite ses implications en matière de participation citoyenne, quant au processus d'élaboration des statistiques (section 3) et quant à leur diffusion (section 4).

² L'Eurobaromètre est l'instrument officiel de sondage du Parlement européen et de la Commission européenne, les enquêtes produites visent à mesurer l'état de l'opinion publique européenne sur un certain nombre de questions : <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/fr/be-heard/eurobarometer>.

³ On peut également se reporter à Allegrezza et Joxhe, 2022 ; Cheurfa, 2019 ; et Chiche et Chanvri, 2016.

UNE APPROCHE CONSTRUCTIVISTE DES STATISTIQUES

Alain Desrosières différencie l'épistémologie réaliste, qui conçoit les statistiques comme le reflet du réel, d'une épistémologie constructiviste⁴ qui conçoit les statistiques comme le produit d'un processus de construction socio-historique. Il a proposé, justement pour dénaturer les mises en nombre et échapper à la vision réaliste, d'utiliser le verbe *quantifier*, « *Employé ici dans un sens large : exprimer et faire exister sous une forme numérique ce qui, auparavant, était exprimé par des mots et non par des nombres. (...) Dans le cas des sciences sociales ou de l'évaluation des politiques publiques, l'emploi immodéré du verbe « mesurer » induit en erreur, en laissant dans l'ombre les conventions de la quantification. Le verbe quantifier, dans sa forme active (faire du nombre), suppose que soit élaborée et explicitée une série de conventions d'équivalences préalables impliquant des comparaisons, des négociations, des compromis, des traductions, des inscriptions, des codages, des procédures codifiées et répliquables, et des calculs conduisant à la mise en nombre. La mesure proprement dite vient ensuite, comme mise en œuvre réglée de ces conventions. De ce point de vue, la quantification se décompose en deux moments : convenir et mesurer* » (Desrosières, 2008, pp. 10-11).

Une quantification est donc indéniablement une construction historique et sociale, et ce à ces deux moments⁵ : il y a dans l'acte de convenir présence d'acteurs, de représentations et de rapports de forces, il y a dans l'acte de mesurer présence d'acteurs, de représentations, de pratiques de classements et de codages (voir par exemple Boltanski et Thévenot, 1983), de systèmes informatiques (Eyraud, 2008), de chaînes de

mise en forme, qui sont autant de moments de traduction (Nivière, 2005).

À partir de cette idée forte, un champ d'études de la sociologie s'est ouvert depuis une vingtaine d'années, que l'on a appelé, comme l'a proposé Desrosières, la sociologie de la quantification : « *Cette sociologie de la quantification vise à décrire la façon dont ces outils sont construits, négociés, standardisés, diffusés, mis en œuvre et éventuellement détournés ou manipulés à des fins non prévues* » (Desrosières, 2009, p. 52). C'est cette approche constructiviste des statistiques, ou sociologie de la quantification, que nous souhaitons expliquer ici.

2.1. STATISTIQUES, DÉFINITIONS ET VALEURS

Nous pouvons, à propos des conventions de la quantification, partir d'une idée simple et nous focaliser sur la « convention fondatrice » : la définition à la base de toute statistique. En effet, les statistiques sont nécessairement basées sur une définition de la population qu'elles comptent ou du phénomène qu'elles visent à quantifier. Prenons un exemple issu de la stratégie Europe 2020⁶ : le taux d'emploi.

Depuis le sommet de Lisbonne (mars 2000), la maximisation du taux d'emploi est devenue le pivot des politiques européennes⁷, non seulement en matière d'emploi et de marché du travail, mais également de retraites (Salais, 2004, p. 299). Cet objectif a été réaffirmé dans le cadre de la stratégie Europe 2020, puisque cette dernière propose cinq « grands objectifs » (« *headline targets* »), dont le premier consiste à s'assu-

⁴ À propos de la naissance et du développement en France de cette approche, voir Eyraud, 2019.

⁵ Même si Desrosières insiste moins dans la citation ci-dessus sur la dimension sociale du moment de la mesure, il l'a fait dans d'autres écrits.

⁶ La stratégie « Europe 2020 » ou UE 2020 est une stratégie de coordination des politiques économiques au sein de l'Union européenne sur une période de dix ans. Adoptée le 17 juin 2010 par les États membres, cette stratégie succède à la « stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi » qui avait été adoptée par le Conseil européen en mars 2000. La stratégie « Europe 2020 » a été formalisée dans un document intitulé « Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive ».

⁷ Le taux d'emploi a supplanté le taux de chômage qui « a perdu son statut d'objectif des politiques d'emploi » (Salais, 2004, p. 293). Ce changement d'instrument n'est pas sans signification (Voir Caruso *et al.* 2020 ; Conter, 2007 ; Raveaud, 2006 ; Salais, 2004).

rer que 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans occupe un emploi, autrement dit il s'agit d'atteindre un taux d'emploi de 75 % pour cette tranche d'âge (Commission européenne, 2010, p. 5). Le dernier rapport disponible d'Eurostat sur la stratégie Europe 2020 l'explique à nouveau : « *Pour faire face au défi d'une population vieillissante et au développement de la compétition mondiale, l'Union européenne a besoin d'utiliser totalement son potentiel de travail. La stratégie Europe 2020, à travers sa priorité de « croissance inclusive », met fortement l'accent sur la création d'emplois ; l'un de ces cinq grands objectifs concerne l'emploi avec l'objectif d'élever le taux d'emploi à 75 % pour les 20-64 ans d'ici 2020* » (Eurostat, 2019a, p. 22).

Cet objectif et l'indicateur sur lequel il se base nous posent immédiatement deux questions : qu'est-ce qu'un emploi ? Pourquoi une population de 20 à 64 ans ?

Par convention, le Bureau international du Travail (BIT) définit les personnes ayant un emploi (les actifs occupés) comme des personnes qui, pendant la semaine de référence de l'enquête⁸, ont travaillé au moins une heure en échange d'un salaire ou pour s'assurer un bénéfice, ou qui avaient un emploi mais étaient temporairement absentes. Il s'agit d'une conception très extensive de l'emploi. De nombreuses personnes ne considéreraient pas avoir un emploi parce qu'elles ont travaillé une heure dans la semaine de référence.

Les limites d'âge (20 ans et 64 ans) font également partie des conventions, elles définissent la population concernée. Définir des limites d'âge de population d'un point de vue international n'est pas simple : l'âge de l'obligation scolaire n'est pas la même dans tous les pays européens, pas plus que l'âge de la retraite. Les engagements pris au sommet de Lisbonne en 2000 par les États membres étaient d'atteindre un taux d'emploi de 70 % de la population des 15-64 ans. Ce sont ces limites d'âge qui sont retenues par les organisations internationales (telles que le BIT) dans un souci de compa-

raison maximale entre pays aux situations très diverses. En 2010, pendant la construction de la stratégie Europe 2020, c'est la limite basse de 20 ans, et non plus de 15 ans, qui a été choisie. L'Europe ne peut pas, en effet, avoir comme objectif à la fois l'augmentation du taux d'emploi de sa jeunesse (15-20 ans) et l'augmentation du pourcentage de diplômés de l'enseignement supérieur (ce qui est un autre des cinq grands objectifs : au moins 40 % de la population des 30-34 ans diplômés de l'enseignement supérieur)⁹. « *On aurait même pu concevoir que l'Union européenne retienne volontairement un âge initial encore plus élevé, afin de valoriser les pays qui font des efforts en termes de formation initiale. (...) L'adoption d'une référence à l'âge de 64 ans entre en contradiction avec certains référents nationaux, comme celui d'un départ à la retraite à 60 ans en France. On voit que la large tranche d'âge retenue dans l'Union européenne pointe dans la direction de l'interprétation du taux d'emploi comme mesure de la mobilisation maximale de la force de travail* » (Raveaud, 2006, p. 26). D'ailleurs, la possibilité d'augmenter la limite d'âge supérieure a été discutée, même si elle n'a pas été retenue, en 2009-2010 au sein de la Commission européenne au moment de l'élaboration de l'objectif de 75 %. Voici ce qu'en dit l'un des *working papers* de la Direction pour l'emploi, les affaires sociales et l'intégration : « *Nous avons réfléchi à la possibilité d'augmenter l'âge limite supérieur d'un ou de deux ans (pour aller jusqu'à 65 ou 66 ans) pour renforcer le message politique sur l'importance de prolonger la vie active* » (Medeiros et Minty, 2012, p. 15).

L'exemple du taux d'emploi des 20-64 ans de la stratégie Europe 2020 montre ainsi clairement que les statistiques sont construites sur une conception particulière du phénomène auquel elles se réfèrent : l'emploi comme travail rémunéré d'une heure par semaine. Elles engagent ainsi un système de valeurs et sont potentiellement porteuses de choix de société : ici la prolongation de la vie active conçue comme nécessaire.

⁸ L'Enquête sur les forces de travail (EFT).

⁹ La France avait déjà plaidé, en vain, pour que soit retenu, dans le cadre des engagements de Lisbonne de l'année 2000, le groupe d'âge 20-64 ans et non 15-64 ans, de manière à éviter le biais des petits boulots pour les jeunes (Salais *et al.*, 2002).

2.2. STATISTIQUES ET SAVOIRS D'EXPÉRIENCE. DU PARTICULIER ET DU GÉNÉRAL

Prenons un autre exemple issu de la stratégie Europe 2020. Parmi ses cinq grands objectifs, celui qui arrive en cinquième position concerne la lutte contre la pauvreté avec l'objectif de réduire de 20 millions le nombre de « personnes menacées par la pauvreté ou l'exclusion sociale » par rapport à l'année 2008. L'indicateur le plus utilisé pour quantifier la pauvreté est le taux de pauvreté : il correspond à la proportion d'individus appartenant à des ménages dont le niveau de vie (après transferts, impôts et prestations sociales) est inférieur au seuil de 60% du niveau de vie médian de l'ensemble de la population. Ce taux de pauvreté est critiquable car il ne prend en compte qu'une seule dimension de la pauvreté : la dimension monétaire. La stratégie Europe 2020 a opté pour un indicateur plus complexe : le taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale (Eurostat, 2019b) basé sur une conception multidimensionnelle incorporant trois sous-indicateurs. Le premier concerne la pauvreté monétaire (sur la base d'un niveau de vie inférieur à 60% du niveau de vie médian), le second les personnes en situation de privation matérielle sévère (qui ne peuvent pas assumer au moins quatre dépenses parmi une liste : payer son loyer, chauffer son logement, manger des protéines un jour sur deux, avoir une machine à laver, un téléphone, etc.), le troisième comptabilise les personnes ayant une faible intensité de travail (moins de 20% de leur potentiel). Bien que se voulant multidimensionnel, ce concept de pauvreté est essentiellement basé sur des critères matériels et économiques. Certaines pauvretés immatérielles ne sont pas prises en considération, telles que le manque d'éducation. En outre, même si des biens immatériels comme l'éducation étaient pris en considération, la perspective resterait basée sur les ressources et le manque de ressources.

Amartya Sen a critiqué ces conceptions réductrices de la pauvreté et proposé de la considérer « *comme une incapacité à édifier son bien-être* » (Sen, 1992, p. 161). Il met au cœur du processus de développement l'accroissement des « capacités »¹⁰ de l'individu; ces capacités correspondent à l'étendue de la liberté réelle que cette personne a de mener « la vie qu'elle a raison de valoriser ». Le degré de réalisation des multiples activités auxquelles la personne accorde de la valeur en tant qu'elles participent à son accomplissement (ce que Sen appelle des « fonctionnements », ou *functionings* : se nourrir, avoir un bon niveau d'éducation, participer à la vie de la communauté, etc.) mesure, en quelque sorte, l'étendue de ses capacités. Sen porte également une attention fine aux facteurs de conversion des ressources en réalisations, autrement dit aux conditions nécessaires pour qu'une personne soit en mesure de convertir des ressources (ou des droits) en capacités. Par exemple, le droit de vote a besoin d'un certain nombre de conditions, y compris très matérielles, pour pouvoir être réalisé, telles que la capacité à se rendre physiquement au bureau de vote et donc les possibilités de transport. Or qui connaît mieux les barrières et empêchements de cette transformation des droits et aspirations en capacités réelles que les personnes qui ont expérimenté ces barrières et empêchements directement, soit les personnes vivant dans des conditions de pauvreté, ou indirectement, les personnes qui travaillent avec des personnes vivant dans des situations de pauvreté ou qui étudient ces situations en particulier par des méthodes qualitatives.

2.3. STATISTIQUES ET PERFORMATIVITÉ

Les statistiques peuvent d'autre part avoir des effets sociaux, économiques et politiques puissants. Elles orientent l'action, en particulier politique, puisqu'elles permettent de poser un diagnostic. Elles donnent fina-

¹⁰ Nous traduisons *capability* par le mot français « capacité » plutôt que par le néologisme de « capabilité » préféré par d'autres auteurs, en philosophie notamment.

lement ce que Robert Salais nomme « une représentation cognitive de la situation à traiter » (2010, p. 514).

On comprend alors combien leur compréhension et leur maîtrise sont nécessaires à une réelle citoyenneté et au développement de la capacité à comprendre et proposer d'autres représentations cognitives de la situation. Certains acteurs se mobilisent pour cela depuis déjà de nombreuses années, on peut citer quelques-unes de ces démarches¹¹ :

- le BIP 40 (en référence humoristique au PIB et au CAC40, principal indice boursier de la Bourse de Paris) ou Baromètre des inégalités et de la pauvreté est un indicateur synthétique créé en 2002 par une équipe de militants syndicalistes, économistes et statisticiens français insatisfaits par l'usage du seul taux de pauvreté pour mesurer la situation et son évolution (Concialdi *et al.*, 2009);
- de nombreux travaux et propositions d'indicateurs de richesse complémentaires ou alternatifs au PIB ont vu le jour à travers le monde (Jany-Catrice et Gadrey, 2005), en France depuis la tenue de la commission Stiglitz¹², comme en Wallonie¹³;
- le collectif des « Autres chiffres du chômage » (ACDC) rassemblant des associations, des chercheurs et des syndicats a été créé fin 2006, critiquant l'usage exclusif en France du nombre de chômeurs catégorie 1¹⁴ de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE, ancêtre de Pôle Emploi), focalisation qui conduirait à

une détérioration de la qualité de l'emploi et invisibiliserait cette détérioration. Il propose une mesure multidimensionnelle de l'« emploi inadéquat »¹⁵. Le Conseil national de l'Information statistique (CNIS)¹⁶ et l'Institut national de la statistique et des Études économiques (INSEE) ont d'ailleurs pris en considération ces critiques au moins partiellement, en introduisant par exemple une quantification du « halo autour du chômage », composé de personnes inactives au sens du BIT mais proches du marché du travail (personnes sans emploi qui recherchent un emploi mais qui ne sont pas disponibles dans les deux semaines pour travailler et personnes sans emploi qui souhaitent travailler mais qui n'ont pas effectué de démarche active de recherche d'emploi dans le mois précédent)¹⁷.

Revenons au taux d'emploi et aux effets potentiels de la définition de l'emploi sur laquelle il repose. Définir l'emploi comme un travail d'au moins une heure par semaine signifie qu'un pays peut augmenter son taux d'emploi en développant les petits, voire les très petits emplois. Les États membres pourraient être ainsi encouragés à diminuer la qualité des emplois proposés sur leur territoire, voire à transformer pour ce faire leur cadre juridique. Ainsi, l'amélioration de l'indicateur peut ne pas se confondre avec l'amélioration réelle de la situation de l'emploi¹⁸. Maximiser un tel indicateur¹⁹ ne signifie pas, en soi, progresser vers une « croissance inclusive » (mot d'ordre de la stratégie 2020 : « Pour une croissance plus intelligente, plus durable et plus inclusive »), mais peut signifier une

¹¹ Plusieurs d'entre elles sont développées dans Eyraud, 2008, pp. 129-164, et Bruno *et al.*, 2014. Ces derniers auteurs proposent de parler de « stactivisme » pour nommer ces usages d'alter-indicateurs dans le débat et la lutte politiques.

¹² Voir le site du Forum pour d'autres indicateurs de richesse (FAIR) : <http://www.idies.org/index.php?category/FAIR>.

¹³ Voir le site de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) consacré aux indicateurs complémentaires au PIB en Wallonie : <https://icpib.iweeps.be/indicateurs-compl%C3%A9mentaires-pib.php>.

¹⁴ La catégorie 1 regroupait les personnes sans emploi, immédiatement disponibles et à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps plein. La catégorisation des demandeurs d'emploi a changé en 2008 en France.

¹⁵ Le concept d'« emploi inadéquat » a été retenu, dans le cadre d'une résolution, par la 16^e Conférence internationale des statisticiens du travail, organisée par le BIT en 1998. Ce concept désigne « les situations d'emploi qui diminuent les aptitudes et le bien-être des travailleurs par rapport à une autre situation d'emploi » et inclut les « personnes qui désirent changer leur situation de travail actuelle » pour des raisons telles que « utilisation inadéquate des qualifications professionnelles, revenus inadéquats, nombre d'heures de travail excessif, emploi précaire, horaires variables, arbitraires ou mal commodes ». Il s'agit d'un concept très large et peu opérationnalisé dans la résolution. Le collectif ACDC (actif entre 2006 et 2012) a tenté de l'opérationnaliser, voir son site internet : <http://acdc2007.free.fr/>.

¹⁶ Voir le site du CNIS : <https://www.cnis.fr/?s=MIEUX+MESURER+POUR+MIEUX+DEBATTRE>.

¹⁷ Voir le site de l'INSEE <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6453716?sommaire=6453776&q=halo+autour+du+chomage>.

¹⁸ Les risques de cette « *gouvernance par les nombres* » ont été clairement identifiés par Alain Supiot, en particulier le fait que l'indicateur devienne le but de l'action, que la carte se substitue ainsi au territoire (2015, en particulier, p. 243-273). Salais parle à propos du taux d'emploi et de la stratégie européenne de « jeu » entre acteurs rationnels, au sens de la théorie des jeux : « *C'est donc un jeu (et non une action collective visant à améliorer réellement l'emploi en Europe) au sens où ce qui est visé n'est pas cette amélioration effective, mais simplement la maximisation des indicateurs* » (2004, p. 18).

¹⁹ Le taux d'emploi des 20-64 ans est passé en moyenne pour l'UE (27 pays) de 66,1% en 2003 à 74% au premier trimestre 2022.

augmentation de la précarité et du nombre de travailleurs pauvres. Fixer la stratégie pour l'emploi sur le seul taux d'emploi comporte donc des risques importants. C'est pourquoi de nombreux auteurs appellent depuis de nombreuses années (Salais, 2004 et 2022; Raveaud, 2006; Caruso *et al.*, 2020) à associer au taux d'emploi d'autres indicateurs témoignant par exemple de la qualité des emplois. « *Ces indicateurs pourraient être : la part des contrats temporaires, la part du travail à temps partiel (et en particulier du temps partiel involontaire et des petits temps partiels), la part des actifs occupés occupant plus d'un emploi, l'écart salarial de genre, la part des travailleurs indépendants, le taux de travailleurs pauvres, la distribution des salaires...* » (Caruso *et al.*, 2020, p. 3). On le voit, les enjeux sont importants.

D'autres travaux ont montré les effets possibles d'indicateurs dans différents domaines. Les effets sont particulièrement puissants quand l'indicateur est en lien avec l'allocation des ressources. Ainsi, le fait

qu'une des bases du calcul de l'allocation des moyens du ministère de l'Enseignement supérieur aux universités françaises soit « le nombre d'enseignants-chercheurs publiants » a transformé au début des années 2010 les politiques de recrutement des universités (Eyraud, 2022). Ousmane Sidibé (2022) a d'autre part montré les effets des indicateurs de performance utilisés dans l'octroi des aides au développement en matière d'éducation : le choix par les pays et organismes prêteurs du taux de scolarisation en école primaire et du nombre d'années de scolarisation (non accompagnés d'indicateurs portant sur la qualité de l'enseignement et sur le pourcentage du PIB consacré aux dépenses d'éducation) a conduit le Mali à augmenter les effectifs par classe à 100 voire 200 enfants, à diminuer le salaire des enseignants et à autoriser le développement non contrôlé des écoles communautaires en langue arabe (dans un pays où le français est la langue officielle).

3

IMPLICATIONS QUANT AU PROCESSUS D'ÉLABORATION DES STATISTIQUES

Les deux exemples issus de la stratégie Europe 2020 (taux d'emploi et indicateurs de pauvreté) montrent, d'une part, à quel point les statistiques²⁰ reposent sur une conception du phénomène qu'elles quantifient, autrement dit sur des valeurs, et ont ainsi une dimension politique forte et, d'autre part, combien elles ont besoin d'une connaissance de l'expérience sociale quantifiée pour être pertinentes. Ce sont les raisons pour lesquelles une participation large des citoyens et de leurs représentants à leur construction est si importante.

3.1. VERS UNE CO-CONSTRUCTION ET UNE « OBJECTIVITÉ PARTAGÉE »

Robert Salais est un des chercheurs qui, à notre connaissance, a poussé le plus loin la réflexion quant aux implications théoriques, méthodologiques et pratiques de l'approche constructiviste et de la force active possible des statistiques : « Pour produire des connaissances valables et opératoires, tout processus social de connaissances doit être en quête de vérité. Bien entendu, mais insistons quand même sur ce point, dans le monde social, la quête de la vérité – autrement dit des faits sociaux qui importent pour la collectivité – ne peut pas être comprise dans le sens positiviste d'une vérité scientifique. Ce qui est cherché dans un tel processus de connaissance n'est pas le simple reflet du monde tel qu'il est. Il s'agit de s'approcher d'une situation où chacun doit pouvoir se dire quand il prend connaissance des données produites : "oui c'est bien cela qui se passe et il est juste socialement de s'en préoccuper". Dans une telle situation politique et sociale où l'accord s'est ainsi établi sur les faits sociaux auxquels les politiques publiques doivent porter remède, les décisions à prendre

peuvent être qualifiées de justes au double sens de justesse et de justice. (...) Pour satisfaire à ces deux conditions de justesse et de justice, autrement dit pour être objectif, un processus social de connaissances doit donc être inséparable de formes démocratiques de délibération publique et du débat contradictoire. Car un tel processus vise à transformer la diversité des expériences vécues par chacun (diversité recueillie précisément par l'enquête, outil élémentaire des sciences sociales) en un savoir général (qui prend la forme d'une connaissance commune, pourrait-on dire) sur l'objet de la décision publique qui doit être prise. À son issue, les facteurs explicatifs et les variables d'action pertinentes ont été produits et ainsi repérés. Il faut préciser la nature de l'accord collectif qui peut s'établir sur l'objectivité de ce savoir. Il ne s'agit pas d'un consensus de nature politique et stratégique. Il s'agit d'un accord sur l'étendue et la composition de ce qu'il y a à connaître et sur les catégories pour le rendre intelligible. Le désaccord n'est pas supprimé ; il se poursuit et demeure sur le poids relatif des problèmes, les facteurs explicatifs et les variables par lesquelles agir » (2010, p. 504-505). L'absence de ces deux conditions de justesse et de justice explique probablement en partie le divorce entre les statistiques et la réalité vécue par les citoyens, et la défiance d'une part importante de ces derniers envers les statistiques publiques que révèlent les enquêtes citées en introduction.

Quelques années plus tard, Robert Salais posera les éléments pour la concrétisation d'une telle démarche : « La définition, le formatage cognitif du tableau de la situation, sa description impliquent nécessairement la participation de ses membres potentiels (citoyens, acteurs collectifs économiques et sociaux, collectivités territoriales, associations, etc.). Car eux seuls, de par leur expérience et leur savoir pratique, possèdent la clé – sans nécessairement le savoir – qui

²⁰ Nous devrions tenter d'éviter le terme « données » puisque les statistiques ne sont pas données mais construites.

ouvre vers le concret des situations. L'enjeu, politique encore une fois, de la quantification, si l'on veut qu'elle soit juste en son double sens, est d'engendrer un processus de montée en généralité pertinente qui ne plaque pas des catégories générales définies a priori sur ces savoirs concrets, multiples et pluriels, mais en assure le passage vers le niveau général » (Salais, 2014, p. 52). C'est par une enquête d'un genre particulier, que Salais propose d'appeler « enquête délibérative », que l'on pourrait aboutir à une objectivité enrichie, ou co-construite ou encore partagée. « Le processus devrait inclure des spécialistes de l'enquête (chercheurs, juristes, statisticiens). Ils agiraient en tant que tiers, mobilisant leurs méthodologies pour élaborer un questionnement, des catégories et nomenclatures, des méthodes d'enquête et une mise en forme des résultats. (...) Focalisés sur la mise en évidence de la connaissance générale portée par le savoir pratique des personnes (et sur sa mise en commun et en public), ils n'agiraient pas comme des experts (délivrant leur savoir préconstruit à des ignorants), mais comme des passeurs entre le singulier et le général » (Salais, 2014, p. 55).

3.2. L'EXPÉRIENCE D'ATD QUART MONDE

C'est ce pari qu'à relevé, avant qu'il ne soit ainsi théorisé par Robert Salais, l'association ATD Quart Monde dès 2002 à propos de la pauvreté. Un groupe de travail, mené par ATD Quart Monde et soutenu par la Commission européenne, s'est mis en place dans l'optique de réfléchir à la production d'« indicateurs participatifs » combinant savoirs d'expérience, savoirs d'action et savoirs académiques (ATD Quart Monde, 2002). Cette approche est basée sur celle initiée par Joseph Wresinski (fondateur d'ATD Quart Monde) dès les années 1980

dénommée « Croisement des savoirs et des pratiques avec des personnes en situation de pauvreté » (ATD Quart Monde, 2008).

Le groupe de travail a finalement donné lieu à une recherche internationale lancée fin 2016 et « achevée » fin 2019 : « Mesurer la pauvreté, pour ensuite mieux la combattre, c'est aussi la comprendre dans toutes ses dimensions, le manque de ressources financières mais aussi le sentiment d'exclusion et le repli sur soi, la honte d'être inutile aux yeux des autres... Pour ATD Quart Monde, on ne peut y parvenir qu'en associant les principaux concernés : les personnes les plus exclues. Pour la première fois, une recherche internationale va être menée avec la participation non seulement d'universitaires et de praticiens – enseignants, travailleurs sociaux... –, mais aussi de personnes en situation de pauvreté qui seront co-chercheurs, traitées sur un pied d'égalité avec les autres »²¹. « Les indicateurs de pauvreté actuels ont une grande faiblesse : ils ont quasiment tous été définis par des économistes sans que jamais les personnes vivant la pauvreté n'aient été interrogées. Le programme que nous lançons est, lui, participatif²² du début à la fin. (...) Imaginons que nous prouvions que la honte soit une dimension de la pauvreté commune à tous les pays. Il faudra alors trouver des indicateurs. Surtout, les politiques devront prendre en compte que la pauvreté génère de la honte qui entrave la capacité à agir : on n'ose pas demander des allocations, réclamer l'accès à la santé, à l'école... Et il faudra qu'ils y répondent : comment faire pour diminuer cette honte ? En révélant ces nouvelles dimensions, on ouvre de nouveaux espaces de lutte contre la pauvreté. Elle a été trop souvent pensée sans les pauvres. En les réintroduisant, cela peut profondément bouleverser la pensée sur la pauvreté »²³.

La recherche²⁴ a ainsi conduit à retenir huit dimensions à la pauvreté (ATD Quart Monde, 2019) : les privations matérielles et de droit, les peurs et souffrances, la dégra-

²¹ <https://www.atd-quartmonde.fr/mesurer-la-pauvrete-avec-les-premiers-concernes/>.

²² D'autres expériences de construction d'« indicateurs participatifs » ont bien sûr été menées, par exemple par l'IWEPS pour l'élaboration concertée d'indicateurs de bien-être dans les communes wallonnes : <https://www.iweps.be/publication/elaboration-concertee-dindicateurs-de-bien-etre-communes-wallonnes-partie-1-gene-se-projet-premiers-resultats-de-lexperience-cours/>.

On peut trouver des analyses d'expériences d'indicateurs participatifs dans un numéro spécial de la revue *Participations* (2017).

²³ <https://www.atd-quartmonde.fr/mesurer-la-pauvrete-avec-les-premiers-concernes-suite/>.

²⁴ Une autre démarche innovante fondée sur les mêmes principes, même s'il ne s'agit pas de produire des statistiques, est celle « des experts du vécu en matière de pauvreté et d'exclusion sociale au sein des services publics fédéraux belges ». L'idée, mise en place depuis une dizaine d'années par le service public fédéral de programmation Intégration sociale (SPP IS), est d'employer dans des services publics des personnes qui ont elles-mêmes expérimenté la précarité afin que l'administration tienne davantage compte de la réalité de ce type de public : <https://www.mi-is.be/fr/themes/experts-du-vecu>.

dation de la santé physique et mentale, la maltraitance sociale, la maltraitance institutionnelle, l'isolement, les contraintes de temps et d'espace, et les compétences acquises et non reconnues (issues de l'expérience de la pauvreté). Elle a également travaillé sur les interactions entre ses dimensions. Le travail sur la mise en indicateurs de ses dimensions n'en est, quant à lui, qu'à ses débuts.

La recherche a également permis d'approfondir la réflexion quant aux difficultés de la participation, de la prise de parole, de la

représentativité et aux modalités pratiques de travail pour que la participation et la co-construction soient aussi effectives que possible (ATD Quart Monde, 2019, p. 48-58; ATD Quart Monde, 2021). Il est évident qu'il s'agit d'un processus particulièrement exigeant, en temps bien sûr mais également en transformation du positionnement de chacun. Il ne peut être réalisé pour la production de toute statistique, mais nous aurions intérêt à l'explorer pour des domaines aux forts enjeux sociaux et politiques : travail, pauvreté, inflation, pouvoir d'achat, bien-être, etc.

4

IMPLICATIONS QUANT À LA DIFFUSION DES STATISTIQUES

Puisque d'une part les statistiques reposent sur une définition du phénomène ou de la population qu'elles quantifient et sont potentiellement porteuses de choix de société, puisqu'elles sont d'autre part susceptibles d'avoir des effets sociaux importants, leur compréhension et leur maîtrise²⁵ sont nécessaires à une réelle citoyenneté. Les instituts publics de statistiques ont pour cela un rôle à jouer (Schild, 2011), certains le prennent d'ailleurs au sérieux depuis quelques années. Ceci étant, tous les instituts publics de statistiques à travers le monde ont encore des progrès à réaliser en matière de lisibilité et de compréhensibilité des savoirs et analyses qu'ils produisent²⁶. À côté de documents longs et complexes, ils pourraient produire des documents plus courts et accessibles sur des questions majeures (migration, pauvreté, travail, éducation, etc.) expliquant les conventions sur lesquelles se basent les statistiques, montrant les différentes conceptions possibles, expliquant les

forces et les faiblesses des statistiques utilisées, leurs limites, et indiquant d'autres possibilités, mettant ainsi en œuvre, de manière simple, une approche constructiviste des statistiques. Ce que font clairement les publications « Décryptage » de l'IWEPS, telles qu'« *Augmenter le taux d'emploi en Wallonie. Mesures et enjeux* » (Caruso et al., 2020) pour revenir sur la question du taux d'emploi, ou « *Écart salarial entre femmes et hommes : Comment comprendre et interpréter les indicateurs?* » (Ghesquière et O'Dorchi, 2021). Ce type de documents pourraient également donner lieu à la réalisation de vidéos, de vignettes²⁷ qui sont une des meilleures solutions pour toucher un public jeune. Des groupes d'utilisateurs des statistiques publiques pourraient être sollicités par les instituts publics de statistiques²⁸ pour développer une critique positive des documents et vidéos produits afin de contrôler et améliorer leur compréhensibilité, voire pour participer à leur réalisation.

²⁵ On peut trouver à ce propos le terme de « littératie statistique » ou « *statistical literacy* ». Différents programmes ou réseaux visant à développer cette « littératie statistique » existent, voir par exemple le *International Statistical Literacy Project* (ISLP) initié par l'Association internationale d'Éducation statistique: <https://iase-web.org/islp/>. Eurostat, d'autre part, organise depuis l'année scolaire 2017-2018 avec la collaboration de 19 instituts nationaux de statistiques (l'INSEE pour la France, l'IWEPS et STATBEL pour la Belgique), les Olympiades (ou Compétition) européennes de statistiques à destination d'un public de 14 à 18 ans. Ces olympiades invitent chaque équipe participante à travailler en groupe pour tester ses connaissances théoriques, s'intéresser aux données produites par les acteurs de la statistique publique et découvrir ou redécouvrir leurs enjeux sociétaux. Les participants à la phase européenne (après avoir passé la phase nationale) doivent réaliser un document sur un sujet donné et une vidéo de deux minutes. Entre 10 000 et plus de 17 000 jeunes de dix-sept pays européens y participent chaque année.

²⁶ La difficulté de comprendre les documents produits par des instituts de statistiques internationaux est encore plus forte car ces documents ne sont pour la plupart disponibles qu'en langue anglaise. Nous attirons l'attention d'Eurostat (Eyraud, 2018) sur ce problème dans notre participation à la rédaction de son *Eurostat Outlook Report* : même leur série *Statistics explained* qui se veut simple (et qui reste très complexe) n'est que rarement proposée en trois langues (anglais, français et espagnol) alors que la disponibilité des documents dans toutes les langues de l'Union européenne serait absolument nécessaire.

²⁷ Telles que celle réalisée en octobre 2021 par l'IWEPS sur l'indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux: https://www.youtube.com/watch?v=4E3_zagsgwQ.

²⁸ L'IWEPS l'envisage dans son programme pluriannuel de travail 2019-2024 : https://www.iweps.be/wp-content/uploads/2022/03/20220217_Programme-de-travail-IWEPS-2019-2024-en-cours-de-validation.pdf.

5 CONCLUSION

L'approche constructiviste des statistiques nous a permis de montrer que les statistiques sont construites sur une conception particulière du phénomène qu'elles quantifient, elles engagent ainsi un système de valeurs et sont potentiellement porteuses de choix de société. Elles peuvent également avoir des effets sociaux, économiques et politiques puissants. Leur compréhension et leur maîtrise sont donc nécessaires à une réelle citoyenneté et au développement de la capacité de chacun et chacune à comprendre et proposer d'autres représentations cognitives de la situation économique et sociale. Les statistiques ont d'autre part besoin d'une connaissance de l'expérience sociale de ce qu'elles quantifient pour être pertinentes et considérées comme justes au double sens de justesse et de justice. Tout ceci implique, dans l'idéal,

une participation large des citoyens et de leurs représentants à leur construction et à leur diffusion.

Pour terminer, il est important de souligner que cette approche constructiviste ne doit être assimilée ni à un relativisme ni à un procès anti-statistique. Au contraire, les travaux menés par la sociologie de la quantification peuvent aider à tenir ce qu'Alain Desrosières appelait la « visée de neutralité » ou « visée d'objectivité » de la part des statisticiens professionnels et des sociologues quantitativistes, comme Paul Ricœur parlait « d'intention de vérité »²⁹ à propos du travail de l'historien. Une objectivité enrichie, co-construite ou partagée pourrait finalement être l'horizon de cette « visée d'objectivité ».

²⁹ Ou de « projet de vérité » (Ricœur, 2000).

BIBLIOGRAPHIE

Allegrezza, S. et Joxhe, M. (2022) « Exploring the Determinants of Trust in Official Statistics : Evidence from Luxembourg », *Economie et Statistiques. Working Papers du STATEC*, 128.

ATD Quart Monde (2002) « Grande pauvreté et précarité en Europe à l'horizon 2010 », *Revue Quart Monde. Dossiers et documents*, n°10.

ATD Quart Monde (2008) *Le croisement des savoirs et des pratiques – Quand des personnes en situation de pauvreté, des universitaires et des professionnels pensent et se forment ensemble*, Éditions de l'Atelier/Éditions Quart Monde, Paris.

ATD Quart Monde (2019) *Comprendre les dimensions de la pauvreté en croisant les savoirs. Tout est lié, rien n'est figé*, Éditions Quart Monde, Paris.

ATD Quart Monde (2021) *Réussir la participation de toutes et tous. Petit guide pratique pour agir*.

Boltanski, L. et Thévenot, L. (1983) « Finding One's Way in Social Space ; a Study Based on Games », *Social Science Information*, 22(4-5), pp. 631-679.

Bruno, I., Didier, E. et Prévieux, J. (2014) *Statactivisme. Comment lutter avec des nombres*, La Découverte, Paris.

Caruso, F., Conter, B., O'Dorchai, S., Vander Stricht, V. et Vesentini, F. (2020) Augmenter le taux d'emploi en Wallonie. Mesures et enjeux, *Décryptage de l'IWEPS*, 1.

Cheurfa, M. (2019) *Baromètre de la confiance politique – vague 10*, Sciences Po – Cevipof.

Chiche, J. et Chanvrlil, F. (2016) « Confiance dans les statistiques publiques : une relation contrariée », *Statistique et société*, 4(3), pp. 55-63.

Commission européenne (2010) *Communication from the Commission Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*.

Commission européenne (2015) *Les Européens et les statistiques économiques. Eurobaromètre Standard 83 Printemps 2015*.

Concialdi, P., Pierru, F. et Weber, L. (2009) « Les indicateurs économiques alternatifs : L'exemple du Bip 40 », *Savoir/Agir*, 8(2), pp. 43-56.

Conter, B. (2007) « Plein-emploi ou chômage nécessaire. La stratégie européenne pour l'emploi entre utopie et pragmatisme », *Politique européenne*, 21, pp. 21-40.

Desrosières, A. (2008) *Pour une sociologie historique de la quantification*, Presses de l'École des mines, Paris.

Desrosières, A. (2009) « Entretien avec Alain Desrosières et Loup Wolff », *Courrier des statistiques*, 127, pp. 49-53.

Eyraud, C. (2008) *Les données chiffrées en sciences sociales : Du matériau brut à la compréhension des phénomènes sociaux*, 1re édition (2e édition en 2015), Armand Colin, Paris.

Eyraud, C. (2018) « Stakeholders Involvement in the Statistical Value Chain. Bridging the Gap between Citizens and Official Statistics », in Eurostat Outlook Report, *Power from Statistics : Data, Information and Knowledge. Outlook Report*, pp. 103-106.

Eyraud, C. (2019) « La sociologie et le chiffre. Ou existe-t-il des nombres objectifs ? » in : Pariente, A. (Ed.), *Les chiffres en finances publiques*, Mare & Martin, Collection Droit & Gestions publiques, Paris, pp. 247-265.

Eyraud, C. (2022) « Archaeology of a Quantification Device : Quantification, Policies and Politics in French Higher Education » in : Mennicken, A. et Salais, R. (Eds.) *The New Politics of Numbers. Utopia, Evidence and Democracy*, Palgrave Macmillan, Springer, pp. 275-303.

Eurostat (2019a) *Smarter, greener, more inclusive ? Indicators to support the Europe 2020 Strategy*.

Eurostat (2019b) *Europe 2020 indicators – poverty and social exclusion*, Statistics explained.

Ghesquière, F. et O'Dorchai, S. (2021) Écart salarial entre femmes et hommes : Comment comprendre et interpréter les indicateurs ?, *Décryptage de l'IWEPS*, 5.

Jany-Catrice, F. et Gadrey, J. (2005) *Les nouveaux indicateurs de richesse*, La Découverte, Paris.

Medeiros, J. et Minty, P. (2012) « Analytical support in the setting of EU employment rate targets for 2020 », *European Commission Working Paper*, 1.

Nivière, D. (2005) « Négocier une statistique européenne : le cas de la pauvreté », *Genèses*, 58(1), pp. 28-47.

Participations (2017), Numéro spécial : « Démocratiser la mesure : les indicateurs participatifs », 18.

Raveaud, G. (2006) « Au cœur de la stratégie européenne pour l'emploi, le taux d'emploi », *Éducation et sociétés*, 18, pp. 17-33.

Ricœur, P. (2000) « L'écriture de l'histoire et la représentation du passé », *Annales HSS*, 4, pp. 731-747.

Salais, R. (2004) « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) in : Zimmermann, B. (Ed.) *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris, pp. 287-331.

Salais, R. (2010) « La donnée n'est pas un donné. Pour une analyse critique de l'évaluation chiffrée de la performance », *Revue française d'administration publique*, 135(3), pp. 497-515.

Salais, R. (2014) « Réplique – Chiffre et objectivité : il y a convention et convention », *Cahiers Droit, Sciences & Technologies*, 4, pp. 45-55.

Salais, R. (2022) « "La donnée n'est pas un donné" : Statistics, Quantification and Democratic Choice » in : Mennicken, A. et Salais, R. (Eds.) *The New Politics of Numbers. Utopia, Evidence and Democracy*, Palgrave Macmillan, Springer, pp. 379-415.

Salais, R., Raveaud, G. et Grégoire, M. (2002) « L'évaluation de l'impact de la Stratégie Européenne pour l'Emploi – Thème 10 : Élaboration des politiques », *Étude pour la DARES*, Paris.

Schild, M. (2011) « Statistical literacy : A new mission for data producers », *Statistical Journal of the IAOS*, 27, pp. 173-183.

Sen, A. (2012) *Repenser l'inégalité*, Seuil, Collection Points, Paris.

Sidibé, O. (2022) « Do Performance Indicators Improve the Effectiveness of Development Aid? » in : Mennicken, A. et Salais, R. (Eds.) *The New Politics of Numbers. Utopia, Evidence and Democracy*, Palgrave Macmillan, Springer, pp 253-274.

Supiot, A. (2015) *La gouvernance par les nombres*, Fayard, Paris.

GOUVERNER L'ÉDUCATION EN EUROPE PAR LE *BENCHMARKING*

Magali Ballatore¹

¹ MCF, Aix Marseille Univ, CNRS, Sciences Po Aix, MESOPOLHIS, UMR7064, chercheure associée au LEST/CEREQ, Aix-en-Provence, France, magali.ballatore@univ-amu.fr.

RÉSUMÉ

Dans cet article, nous abordons la question de l'influence des actions éducatives européennes et du *benchmarking* sur les systèmes d'enseignement européens, leur segmentation et la diffusion de discours normatifs particuliers. Avant d'évoquer les indicateurs 2020, ainsi que les études statistiques comparatives internationales et leurs conséquences indirectes sur les politiques publiques nationales, nous faisons un retour analytique et historique sur les dispositifs européens relatifs à l'éducation, qui ont d'abord et surtout porté sur l'enseignement supérieur, avant de concerner d'autres segments et niveaux éducatifs. Nous nous inscrivons dans les études sur l'europeanisation des politiques publiques, par l'analyse de l'usage des indicateurs et des statistiques qui conduisent à une convergence des discours au niveau des États membres. Ce faisant, nous tentons de répondre à la question suivante : le caractère néolibéral des orientations européennes, sous les objectifs chiffrés liés aux indicateurs 2020, peut-il néanmoins faire l'objet d'une lecture progressiste ?

Mots clés : éducation, *benchmarking*, Europe 2020, action publique, europeanisation

ABSTRACT

Governing education in Europe through benchmarking

In this article we address the question of the influence of European educational actions and benchmarking on educational systems, their segmentation and the diffusion of particular normative discourses. Before discussing the 2020 indicators, as well as international comparative statistical studies and their indirect consequences for national public policies, we take an analytical and historical look at European public programs on education, that first focused on higher education, before moving on to other educational segments and levels. Studies on the Europeanization of public policies serve as our framework for analysing the use of indicators and statistics that lead to a convergence of discourses at the level of the member states. In doing so, we attempt to answer the following question : Can the neo-liberal character of the European guidelines, expressed through quantitative objectives behind to the 2020 indicators, nonetheless be read in a progressive way ?

Keywords : education, benchmarking, Europe 2020, public action, europeanisation

1 INTRODUCTION

L'analyse des politiques éducatives de l'Union européenne présente des difficultés méthodologiques certaines. Dans ce domaine où le principe de subsidiarité² s'applique, on assiste depuis quelques décennies à l'adoption d'instruments de mesure communs et de toute une série d'actes communautaires (recommandations, décisions, résolutions, etc.) qui, bien que sans valeur juridique contraignante, ont une influence tantôt directe ou indirecte sur les affaires éducatives des États membres (Nóvoa, 1998; Croché, 2010; Delvaux, 2015). En effet, depuis le processus de Bologne (déclaration signée en 1999 par les ministres en charge de l'enseignement supérieur de 29 pays du continent européen), les systèmes éducatifs européens subissent, par le « haut » et par ce biais, une série d'influences qui les poussent vers des évolutions semblables en matière de configurations institutionnelles, voire même de modalités organisationnelles. Ce dernier a depuis conduit à des stratégies de développement des mobilités, descendantes du supérieur, jusqu'à leurs promotions au sein de l'école obligatoire. En effet, les conclusions du Conseil sur les enseignants et les formateurs européens de demain, adoptées en mai 2020, et la mise en place des académies Erasmus+ des enseignants illustrent bien cette « descente » des postures du supérieur à l'enseignement primaire et secondaire et consacrent par là même le rôle de la formation en tant que pierre angulaire de l'espace européen de l'éducation. La création de l'Union européenne et la « globalisation »³ ne sont donc pas sans conséquence pour les questions éducatives. Elles interrogent la pertinence de l'État-nation comme espace de décision en matière d'éducation, sous la multiplication des niveaux de décision et de pouvoir entre le local (politiques de décentralisation) et le global.

Dans l'espace européen, le projet d'intégration économique et politique et son influence

sur les questions éducatives, à travers l'approche du *benchmarking*, seront l'objet de cet article. Avant d'évoquer les indicateurs 2020, ainsi que les études quantitatives et comparatives internationales et leurs conséquences indirectes sur les politiques publiques nationales, nous ferons un retour analytique et historique montrant que les actions publiques européennes ont d'abord porté sur l'enseignement supérieur, la mobilité et la formation professionnelle. Nous nous inscrivons dans les études sur l'euro-péanisation des politiques publiques (Barbier, 2014; 2011; Conter, 2012) par l'analyse des discours et de l'usage des indicateurs et des statistiques (cf. encadré méthodologique), qui conduisent à une convergence des discours au niveau des États membres (Salais, 2010; Bruno, 2010). Ce faisant, nous tenterons de répondre à la question suivante : Comment le caractère néolibéral des orientations européennes se reflète-t-il dans les indicateurs 2020 choisis ?

Dans la première section de cet article, nous aurons ainsi recours à l'histoire, à l'étude des politiques publiques qui retracent les changements institutionnels, sans ignorer les justifications morales et intellectuelles produites dans des discours, retranscrites dans des textes, indispensables à l'action réformatrice, dans les régimes démocratiques. Bien que les valeurs et les idées qui fondent les finalités des systèmes d'enseignement et orientent leur fonctionnement se déploient sur la longue durée (Durkheim, 1938; Isambert-Jamati, 1970), la démarche ici suivie sera celle du sociologue qui se donne un but plus modeste que l'historien : reconstruire quelques étapes clés de la construction d'une politique éducative européenne et saisir le rôle des actions publiques et des instances internationales dans la production et la diffusion d'une rationalité scolaire qui sert à « relocaliser » (du national au niveau européen) les actions éducatives à l'aide de dispositifs performatifs, dans un projet historique, celui de

² Le principe de subsidiarité renvoie au fait que la responsabilité d'une action publique revient à l'entité compétente la plus proche de ceux qui sont directement concernés par cette action. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/7/le-principe-de-subsidiarite>.

³ La globalisation définit l'intégration des marchés sur le plan mondial avec, au cœur de ce principe, la mise en place de stratégies commerciales internationales. Elle se caractérise notamment par le développement des échanges et des interactions humaines sur toute la planète.

l'Union européenne. Dans une seconde section, nous verrons comment la question du *benchmarking* va s'intégrer progressivement dans des politiques néolibérales, dont l'utilité répond, selon son théoricien Robert Camp, à la maxime suivante : « *Qui veut s'améliorer doit se mesurer; qui veut être le meilleur doit se comparer* » (Camp, 1989) et qui a permis de consacrer les présupposés managériaux selon lesquels toute organisation recherche en permanence « l'excel-

lence » et ne peut devenir compétitive qu'en participant à une compétition (Bruno, 2010). Nous verrons ainsi comment le *benchmarking* a introduit peu à peu une dynamique concurrentielle dans le secteur éducatif non marchand, qui a été longtemps régi, même si seulement en partie, par des règles de coopération, d'universalisme et une certaine uniformité, dans le cas français, sur le territoire national.

Encadré 1 : Note méthodologique

L'approche sociologique ici adoptée est résolument comparative; l'accent a été notamment placé, dès nos premières enquêtes, sur le programme Erasmus (Ballatore, 2010), sur les façons dont les acteurs, au sein de différents cadres nationaux, s'approprient des dispositifs européens. Nous nous sommes intéressés ensuite, à l'instar de Favell et Guiraudon (2011), à la mobilité et la socialisation des Européens. Il s'est agi dans un premier temps pour cet article de repérer des éléments pertinents de la culture éducative (le cas français sera ponctuellement pris pour exemple) à travers des concepts et d'analyser l'évolution des discours, des références mobilisées par les acteurs dans le cadre de leur action, du fait de l'adoption de l'approche de *benchmarking* européenne en matière d'éducation. Aucune recherche n'est évidemment en mesure de couvrir l'ensemble de ce qui est affecté par la coordination politique et la gouvernance européenne dans le domaine de l'éducation, un domaine très segmenté, hétérogène et multidimensionnel. Nous avons dû faire des choix, nous pencher sur certains indicateurs, certaines notions mobilisées et certains dispositifs pour repérer des mots, des chiffres et des contextes sémantiques d'usage par les acteurs. Du fait de nos implications dans plusieurs collectifs en tant que chercheuse en sociologie de l'éducation, mais aussi en tant que chargée de mission en relations internationales

dans un INSPE (Institut national supérieur du professorat et de l'éducation), nous avons également pu observer la réception de ces politiques par les acteurs locaux. Même si nous ne sommes pas en mesure de maîtriser toutes les langues de tous les pays européens (nous en connaissons quatre, dont l'anglais), nous avons pu voir la traduction de certaines analyses statistiques et notions dans des textes divers (scientifiques, journalistiques, institutionnels, professionnels) produits à différents niveaux (du national au local). En outre, nous avons été en contact direct avec plusieurs réalités sociétales (nous avons vécu dans plusieurs pays européens) et universitaires, du fait d'une carrière internationale qui permet, en particulier, d'avoir connaissance des débats publics, au travers de la presse et de la télévision notamment. Nous avons donc été en mesure d'observer de façon continue, de construire un réseau d'informateurs, de discerner les stratégies discursives de différents membres de la communauté éducative dans différents pays européens, mais aussi d'analyser la réception faite des études menées par les organismes internationaux. Nous avons étudié le passage de la « stratégie de Lisbonne » à la nouvelle « stratégie Europe 2020 », en considérant la dimension de « communication politique » de ces textes et pas seulement leur valeur progressiste apparente (Barbier, 2011).

2

BREF HISTORIQUE DE L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES ÉDUCATIVES EUROPÉENNES : D'ERASMUS AU *LIFELONG LEARNING* : VERS L'EUROPE « DE LA CONNAISSANCE »

À la création de l'Union européenne, l'éducation, l'école, ni même l'enseignement supérieur n'ont été sujets à débats politiques. Le traité de Rome, en 1957, ne mentionnait aucun article relatif à l'éducation. Les préoccupations ne concernaient que la formation professionnelle de manière à « *favoriser un développement harmonieux des économies nationales et du marché commun* » (Article 128 du traité). Ce n'est qu'à partir des années 1980, avec la naissance des programmes d'échanges de la Communauté européenne, que s'ouvre la période de coopération et de mobilité académique internationale, comme la nomme Gisela Baumgratz-Gangl (1996).

L'avènement de politiques publiques éducatives provient de liens historiques forts entre les pays d'Europe et leurs anciennes colonies, mais aussi de considérations politiques centrées principalement sur la réconciliation et la consolidation de la paix à l'intérieur de l'Europe. C'est dans ce contexte que naît une politique éducative européenne embryonnaire, avec un premier programme d'actions communautaires, qui voit le jour lors du conseil du 9 février 1976, où les ministres de l'Éducation réunis décident d'un financement de programmes communs d'études, de visites et d'échanges de courte durée.

La politique éducative européenne se consolide ensuite à partir de trois moments cruciaux, qui marquent un changement majeur de la coopération et de la mobilité (1) dans l'enseignement supérieur en Europe (avec le lancement des programmes Comett, Erasmus et Lingua entre 1986 et 1989), (2) entre l'Europe occidentale et les pays d'Europe centrale et orientale (Pro-

gramme Tempus en 1990) et (3) entre les différents niveaux éducatifs et le reste du monde (Socrates en 1995 et Erasmus Mundu durant les années 2000).

À partir de 2007, les programmes de mobilité professionnelle et d'étude – Leonardo II⁴ (de mobilité professionnelle, de stage) et Socrates II (de mobilité d'étude principalement) – ont été remplacés par un programme unique : le « Programme européen d'éducation et de formation tout au long de la vie », qui dura de 2007 à 2013 et devint Erasmus+ en 2014, programme qui regroupera dorénavant l'ensemble des anciens programmes européens dédiés à l'éducation, à la formation, à la jeunesse et au sport (dont Erasmus, Leonardo, Grundtvig, Comenius, SVE -volontariat européen...). Ces changements ne doivent cependant pas occulter le fait que le programme Erasmus fait toujours la part belle à l'enseignement supérieur, à travers ses actions de mobilité qui resteront toujours les plus nombreuses et les plus financées. Pour résumer, c'est l'« Europe de la connaissance » (*knowledge society*) que l'Union appelle de ses vœux, où le niveau moyen de scolarité ne cesse d'augmenter, qui va orienter les financements vers l'enseignement supérieur et les entreprises, à travers notamment le financement de stages à l'étranger, toujours plus nombreux, qui vont être de plus en plus investis par des groupes agissant en interaction avec l'État dans une optique stratégique.

L'enseignement supérieur fait l'objet depuis d'actions systématiques en lien avec le processus de Bologne⁵ (amorcé en 1998), qui a introduit un système de grades acadé-

⁴ Leonardo da Vinci est un programme qui permet de faire un stage dans une entreprise étrangère, pour une durée maximale d'un an, tout en percevant une bourse d'aide de la part de l'Union européenne. La seconde phase du programme a débuté en janvier 2000 et s'est terminée en décembre 2006 (OECD, 2017, p. 51).

⁵ Concernant le processus de Bologne, deux phases principales ont été observées : la première visant à poser les bases de l'*espace européen de l'enseignement supérieur*, à savoir *harmoniser* les systèmes nationaux en généralisant une division en trois cycles (*graduate, post-graduate* et *doctorat*), ce qui implique une reconnaissance réciproque des qualifications (basée notamment sur le *système européen de transfert et d'accumulation de crédits*, les ECTS) ; la seconde, notamment depuis la déclaration de Londres en 2007, visant à mettre en place une *politique d'assurance qualité* tant des établissements que des formations (Musselin *et al.*, 2011).

miques facilement reconnaissables et comparables pour promouvoir la mobilité des étudiants, des enseignants et des chercheurs en Europe. À travers ce processus, une reformulation des politiques de l'enseignement et une transformation de la vision de la société sur les universités et plus généralement sur l'éducation vont s'ancrer. Sarah Croché (2010) montre comment la Commission est devenue l'artisan majeur de l'euphorisation du pilotage de l'enseignement supérieur, un domaine qui n'était pas dans ses compétences. En 2001, elle a été intégrée dans les instances de pilotage du processus de Bologne et a mis l'accent sur l'apprentissage tout au long de la vie et sur le lien entre éducation et développement économique de l'Europe. Cet accent résulte d'une vingtaine d'années de débats dans des instances internationales comme l'UNESCO ou l'OCDE, mais qui n'avaient provoqué jusque-là que des initiatives modestes en matière de politique de formation de la part des gouvernements nationaux (Alheit et Dausien, 2005).

La configuration des relations entre les différents dispositifs européens et les institutions d'éducation et de formation débordera ainsi largement les institutions d'enseignement formel et se trouvera progressivement bousculée par le développement d'une stratégie européenne en matière de *LifeLong Learning* (Dumay, 2015). Comme pour l'enseignement supérieur⁶, ce sont des transformations nationales, provenant principalement de l'Angleterre et des États-Unis, qui vont inspirer l'Europe. Dans la vague des réformes néolibérales anglaises des années 1980, va se mettre en place une réforme de l'éducation et de la formation qualifiantes, centrée sur l'élaboration d'un référentiel national des qualifications. Cette réforme inspirera l'UE dans sa publication (*white paper*) *Teaching and Learning. Towards the Learning Society*⁷ (1995), qui indique l'importance de se doter de tels cadres au niveau européen, permettant de la sorte une validation flexible des

compétences acquises tout au long de la vie et une circulation plus fluide du « capital humain »⁸ sur le marché du travail. Si l'inspiration première est ainsi clairement néolibérale, à travers la stratégie de Lisbonne (2000), une autre source d'inspiration, venue des pays du nord de l'Europe, sera de plus en plus mise en avant lors des phases successives. Le régime social-démocrate, et particulièrement les réformes entreprises dans les années 1990 en Suède (tendant en réalité vers un modèle plus libéral⁹), séduit autour de la possibilité de concilier et de combiner une stratégie centrée sur le développement de la compétitivité (à travers une « économie de la connaissance » à « haute valeur ajoutée ») avec un investissement fort (et tout au long de la vie) dans l'éducation, source d'une protection sociale élevée pour tous.

Les années 2000 verront ainsi le développement d'instruments divers au niveau européen concrétisant cette stratégie, fondée sur un double pilier normatif : un pilier néolibéral reposant sur une approche « adéquationniste » et un pilier social-démocrate valorisant un investissement fort de l'État dans les institutions favorisant la cohésion sociale (Dumay, 2015). L'adéquationnisme repose sur l'idée de correspondance entre un emploi ou une famille d'emplois et une formation. Ce principe sert ainsi de critère d'évaluation de l'efficacité et de la pertinence de la politique éducative. L'ambition récurrente est de « piloter » les formations dans cette perspective jugée optimale pour les entreprises comme pour les individus, permettant le bon usage des fonds publics. Sarah Croché (2010) souligne ainsi en conclusion de son ouvrage que, malgré les aspects progressistes d'un investissement plus fort dans l'éducation, la Commission a certes renforcé le processus de Bologne, favorisant l'harmonisation des systèmes d'enseignement supérieur, mais en trahissant le projet de ses initiateurs, le mettant au service des stratégies

⁶ Des recherches comparatives sur la réorganisation des systèmes universitaires dans l'économie de la connaissance européenne suivront (à titre d'exemple, cf. Moscati *et al.*, 2010). Ils nous renvoient souvent aux États-Unis, de là où, selon Sarah Croché, l'Union européenne a importé les nouvelles bases d'un système de pensée du supérieur, qui fait la part belle à la concurrence et à l'évaluation.

⁷ En ligne : https://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com95_590_en.pdf.

⁸ Le concept de « capital humain » est développé par l'économiste américain Theodore Schultz, dans les années 1960. À partir de 1965, l'économiste Gary Becker approfondit le concept et le vulgarise, obtenant en 1992 le prix Nobel d'économie pour son développement de la théorie du capital humain.

⁹ Face à la mondialisation et à la crise économique du début des années 1990, des réformes allant dans un sens libéral, ont été entreprises en Suède, mais l'État providence demeure ce que certains auteurs ont appelé compréhensif, c'est-à-dire un modèle mixte d'assistance universelle et relié au travail. Voir Lindborn et Rothstein (2006).

de Lisbonne et Europe 2020¹⁰, que nous allons discuter dans la seconde partie de cet article. Avec comme conséquence pour l'enseignement supérieur la survalorisation des caractéristiques des universités « prestigieuses », dont la sélection et l'internationalisation des formations font partie, allant de pair avec le développement de comportements mimétiques et normatifs chez leurs consœurs moins « prestigieuses » (Moscati

et al., 2010). De même, loin de favoriser l'harmonisation des conditions d'études dans l'enseignement obligatoire, la multiplication des comparaisons et évaluations internationales, le suivi des « acquis » des élèves, va engendrer une différenciation interne¹¹ plus poussée des systèmes éducatifs européens, qui n'est pas sans conséquence sur les inégalités scolaires et sociales persistantes, au sein des pays membres.

¹⁰ La stratégie de Lisbonne, ou agenda / processus de Lisbonne, a été l'axe majeur de la politique économique et de développement de l'Union européenne entre 2000 et 2010, décidé au Conseil européen de Lisbonne, en mars 2000 par les quinze États membres de l'Union européenne d'alors. Europe 2020 prendra le relais. Cette stratégie a été conçue pour créer les conditions « *d'une croissance intelligente, durable et inclusive* ».

¹¹ Par exemple, enseignement général versus spécialisé, classes ou écoles de niveaux ou de réputations différents (surtout dans les systèmes éducatifs où le choix d'école est libre, sans sectorisation), différenciation des filières liées à une orientation, des options dont la difficulté relative ou la rareté engendre des hiérarchies (par exemple, enseignement immersif, choix des langues).

LE CADRE « ÉDUCATION ET FORMATION 2020 », LE BENCHMARKING ET SES OBJECTIFS CHIFFRÉS

3.1. E&T2020, INDICATEURS DE PERFORMANCE ET MOC

Le cadre stratégique adopté en 2009¹² avait ainsi défini les priorités européennes en matière d'éducation et de formation à l'horizon 2020. Communément appelé « E&T2020 » pour « *Education & Training 2020* », ce cadre fixait quatre objectifs stratégiques, dont le premier objectif reste prioritaire :

1. faire de la mobilité et de l'apprentissage tout au long de la vie une réalité ;
2. améliorer la qualité et l'efficacité de l'éducation et de la formation ;
3. favoriser l'équité, la cohésion sociale et la citoyenneté active ;
4. encourager la créativité et l'innovation, y compris l'esprit d'entreprise, à tous les niveaux de l'éducation et de la formation.

L'utilisation fréquente de termes tels que « la qualité » en éducation et « l'efficacité », « l'esprit d'entreprise », véhiculés dans le monde éducatif et ailleurs, tient pour partie à des effets de « signes », de « labels », car la « qualité » des études, « l'esprit », la « créativité » peuvent difficilement être mesurés, pour peu que l'on s'entende sur la définition de ces notions et sur les critères de leurs mesures. Nous nous interrogerons donc ici sur cette rhétorique en éducation qui semble cacher une vision de plus en plus partagée d'un darwinisme social¹³, développée aux États-Unis au XX^e siècle, « matrice théorique » du néolibéralisme actuel. Celui-ci passe en partie par l'établissement d'indicateurs de performance : les *benchmarks*, en lien avec la « *Stratégie Europe 2020* ». Les avancées, ainsi que les « points de difficulté », de chaque État membre dans la réalisation de ces objectifs sont passées en revue tous les ans (rapport

d'avancement conjoint). Ce cadre s'opérationnalise *via* la méthode ouverte de coordination (MOC), non contraignante mais « engageante ». Ainsi, le Conseil européen du 23 et 24 mars 2000 à Lisbonne a souligné que ce sera la méthode ouverte de coordination, qui permettra « de diffuser les meilleures pratiques » et « d'assurer une plus grande convergence » :

« Les systèmes européens d'éducation et de formation doivent s'adapter tant aux besoins de la société de la connaissance qu'à la nécessité de relever le niveau d'emploi et d'en améliorer la qualité [...] Le Conseil européen demande au Conseil « Éducation » d'entreprendre une réflexion générale sur les objectifs concrets futurs des systèmes d'enseignement [...]. La mise en œuvre de l'objectif stratégique sera facilitée par le recours à une nouvelle méthode ouverte de coordination permettant de diffuser les meilleures pratiques et d'assurer une plus grande convergence au regard des principaux objectifs de l'UE. Conçue pour aider les États membres à développer progressivement leurs propres politiques, cette méthode consiste à :

- *définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les États membres ;*
- *établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux **meilleures performances mondiales**, qui soient adaptés aux besoins des différents États membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir **comparer les meilleures pratiques** ;*
- *traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ; procéder périodiquement à un suivi, une*

¹² Conclusions du Conseil européen du 12 mai 2009 concernant un cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation : (2009/C 119/02) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528(01)&from=EN).

¹³ L'expression « darwinisme social » désigne l'application de la théorie de sélection naturelle, en principe réservée au monde animal, à la société humaine.

évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements »¹⁴.

La MOC est une méthode de travail des institutions européennes qualifiée tantôt de résultat de la modernisation du *policy-making* européen, tantôt de cheval de Troie de l'inter-gouvernementalisme (Dehousse, 2005). Quoiqu'il en soit, cette forme de coordination relève de *soft law* qui favorise la diffusion de ce que les politistes appellent les « idées » (conduisant à une forme d'euro-péanisation cognitive); par leur déploiement, elles construisent de nouvelles ressources pour les acteurs administratifs et politiques qui peuvent s'en saisir (Chalmers et Lodge, 2003) ou pas! En effet, comme l'indique Conter (2012), une pression européenne n'est pas une condition suffisante au changement. Elle peut être confrontée à des résistances, même si l'influence du changement de paradigme dans la conception, la fabrication et la délivrance des politiques du social, est confirmée par de multiples analyses des politiques de l'emploi, de la formation et de l'éducation (Berthet et Conter, 2015).

Les programmes européens de mobilité ont ainsi été les premiers à faire l'objet d'objectifs chiffrés. Longtemps fixés à 10% des inscrits de l'enseignement supérieur bénéficiaires du programme Erasmus, cet objectif a été porté à 20% en 2009¹⁵. Une décennie après, les cinq objectifs chiffrés ont été mis en avant dans la stratégie E & T 2020 :

- au moins 95% des enfants devraient participer à l'enseignement préscolaire;
- la proportion de jeunes de 15 ans ayant une maîtrise insuffisante de la lecture, des mathématiques et des sciences devrait être inférieure à 15%;
- la proportion de jeunes de 18 à 24 ans ayant quitté prématurément le système d'éducation et de formation devrait être inférieure à 10%;
- au moins 40% des personnes âgées de 30 à 34 ans devraient être diplômées de l'enseignement supérieur;

- au moins 15% des adultes devraient participer à des activités d'apprentissage.

Ces objectifs sont en lien direct avec les politiques européennes d'élargissement, d'inclusion, qui se traduisent dans les faits par une entrée de plus en plus précoce et massive dans des systèmes éducatifs qui se segmentent et une sortie de plus en plus tardive. La segmentation désignant la subdivision des systèmes d'enseignement en écoles et programmes parallèles se distingue à la fois par les cursus et l'origine sociale de leurs élèves (Ringer, 2003). Une des conséquences indirectes de ces politiques est la place grandissante du secteur privé subventionné¹⁶ dans beaucoup de pays (Poucet, 2012), notamment au niveau pré-scolaire, une massification de l'enseignement supérieur et le maintien des élèves à des niveaux de plus en plus avancés dans des systèmes de formation formels, de plus en plus inégalitaires. Les changements que ces politiques de convergence et d'évaluation que nous avons évoquées ont engendrés dans différents pays, au sein des systèmes d'enseignement européens, renforcent donc des tensions existantes un peu partout entre une finalité de l'enseignement de type égalitaire, aujourd'hui de moins en moins défendue, et une finalité de type élitiste, distinctive, aujourd'hui de plus en plus largement répandue (Moscati *et al.*, 2010).

Malgré les aspects progressistes de E&T2020 tels que la formation tout au long de la vie ou la volonté d'augmenter les niveaux d'étude, l'objectif de rendre les individus plus mobiles et plus « adaptables » aux changements, a ainsi eu des effets sur la structure des systèmes. Elle a développé une tendance, plus ou moins marquée selon les pays, à la fragmentation du champ de l'enseignement à tous les niveaux éducatifs aujourd'hui, dans des proportions variables, car il existe toujours une différenciation en termes d'objectifs entre, par exemple, ce qui est attendu des étudiants atteignant l'enseignement supérieur, dont on ne prévoit pas encore qu'ils représentent la majorité de la population, et ceux qui

¹⁴ Source : https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm.

¹⁵ « Au moins 20% des diplômés [...] devront avoir bénéficié d'une période d'étude ou de formation à l'étranger ». Communiqué de la Conférence des ministres européens chargés de l'Enseignement supérieur. Louvain et Louvain-la-Neuve, 28 et 29 avril 2009.

¹⁶ Poucet (2012) parle pour la France d'une augmentation constante de la part du financement public tout au long du XX^e siècle, augmentation qui a assuré indéniablement le maintien d'un ensemble d'établissements issus d'une tradition éducative catholique.

seront dirigés vers l'enseignement professionnel, qui ne bénéficieront pas non plus des mêmes possibilités de mobilité :

- au moins 20% des diplômés de l'enseignement supérieur et 6% des 18-34 ans disposant d'une qualification professionnelle initiale devraient avoir effectué une partie de leurs études ou de leur formation à l'étranger.

De plus, les indicateurs édictés pour l'éducation et la formation en Europe vont jusqu'à sortir d'objectifs strictement scolaires ou éducatifs pour englober, par exemple, le taux d'emploi des diplômés. Le taux d'emploi des personnes entre 20 et 34 ans ayant au minimum un niveau d'enseignement secondaire de deuxième cycle et ayant terminé leurs études depuis moins de trois ans, devait atteindre au moins 82%. La politique éducative européenne a été légitimée par l'adéquationnisme, dans la plupart des cas et par une sorte de prolongement des actions prises dans le champ professionnel, ce qui a enfermé l'éducation à l'intérieur d'une définition restreinte, qui élude tout ce qui n'est pas directement en lien avec le monde du travail. C'est pourquoi Nóvoa (1998) y voit une première « perversion » : la surdétermination de l'éducation par le contexte économique et par le monde du travail. En regardant l'éducation par le prisme de la formation professionnelle et de l'adéquationnisme « tout au long de la vie », la Commission européenne a pris un détour qui l'a empêchée de mettre en œuvre une action éducative engagée par des logiques autres que les lois du marché.

La deuxième perversion tient à la mise sur pied par l'Union européenne, dans les faits, d'une politique éducative qui cherche à se rendre invisible, qui ne se donne pas les moyens d'une régulation et surtout d'un contrôle démocratique. C'est une politique parfois « *génée* » (Frediani, 1992), qui ne peut pas se dire, en raison du principe de subsidiarité en matière éducative (les programmes scolaires notamment restant nationaux, comme les concours de l'enseignement et la plupart des diplômés) et qui,

par conséquent, ne peut pas être participée, discutée et jugée par la communauté éducative concernée. En effet, cette situation de « *semi-clandestinité légale* » (Frediani, 1992) dans le domaine de l'éducation a empêché l'instauration d'un véritable débat, notamment sur les indicateurs choisis pour mesurer les améliorations vers les objectifs à atteindre. Fortement basées sur une logique d'experts, à travers la MOC et partant d'une rationalité essentiellement technique et statistique, les actions entreprises ont valorisé des stratégies adaptatives et normatives, au détriment d'une attitude proprement politique et de réflexions plus profondes portant notamment sur les curriculums, « réel, en acte et caché » (Vitale, 2022, p. 102-105). En effet, force est de constater avec Basil Bernstein que dans l'ère de la société totalement pédagogisée (Bernstein, 2001), où tout est médiatisé par une pédagogie (bricolage en ligne, tutoriel de géométrie dans l'espace 2.0, conduite d'un véhicule en webinaire...), depuis la déclaration de Bologne, les politiques publiques se centrent surtout sur des réformes de structure et de mesure. La question des savoirs scolaires, de leur justification, de la pédagogie et de l'accès des élèves à la maîtrise des connaissances est peu traitée. Seules les didactiques, qui travaillent le savoir, déjà considéré comme savant, en savoir à enseigner, sont valorisées. Les savoirs scolaires et la pédagogie (donc différente de la didactique) sont très rarement travaillés. Or, dans la lignée de la sociologie des curriculums (voir sur ce point la présentation et bibliographie exhaustive *in* Vitale, 2022), il existe de bonnes raisons de penser que c'est en se centrant sur les savoirs scolaires et leur transmission-acquisition que l'on pourra interroger autrement l'échec scolaire en particulier et construire des réponses aux problèmes éducatifs en général, notamment sur le sens et le rapport aux savoirs des élèves, comme des enseignants (*ibid.*, p. 215-221). Il y a, ainsi, peu de débat sur des politiques éducatives européennes qui semblent préférer aujourd'hui « *l'égalité des chances* » à « *l'égalité des places* », avec tout ce que cela implique comme effets collatéraux (Dubet, 2011). Les

valeurs mises en avant sont celles de la « méritocratie », de la mobilité et de la performance par le *benchmarking*. Ce qui renforce une tension existante entre les diverses missions de l'école et des systèmes d'éducation (sélection, socialisation, inclusion, intégration, etc.).

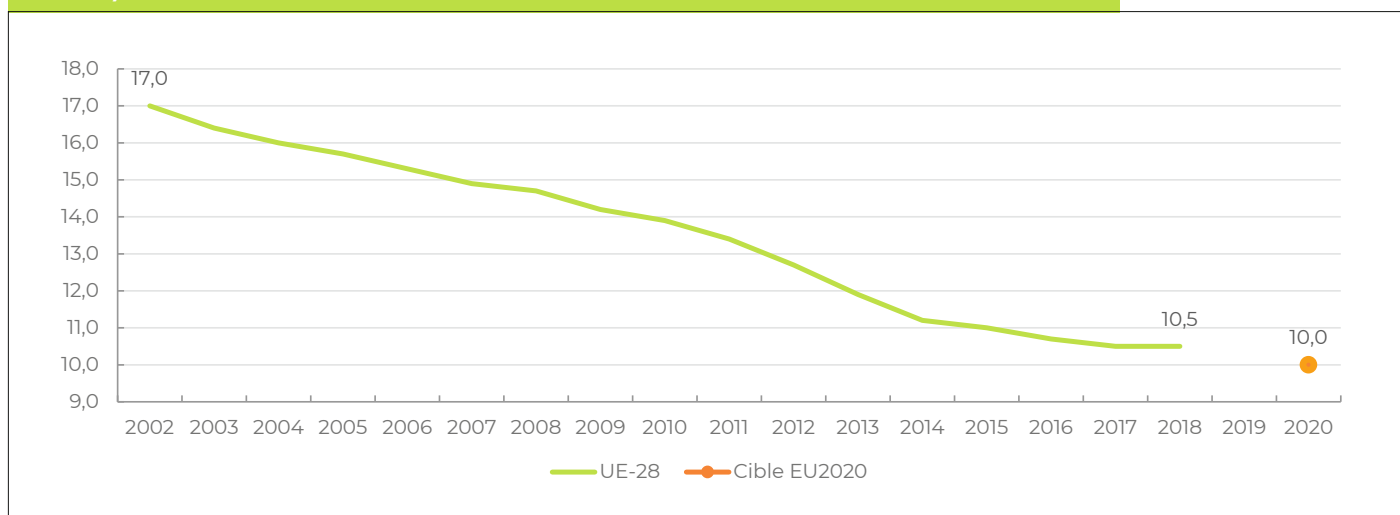
3.2 DES RÉSULTATS CONTRASTÉS ET DES MOYENNES QUI CACHENT DES DISPARITÉS AU NIVEAU NATIONAL

Aujourd'hui, la lutte contre le décrochage scolaire est souvent mise en avant dans de nombreuses politiques éducatives des pays membres. La proportion de jeunes de 18 à 24 ans ayant quitté le système d'éducation et de formation est ainsi effectivement passée de 17,0%, en moyenne, en 2002, à 10,5% en 2018 (cf. graphique 1), mais la proportion de jeunes quittant prématurément l'école en 2021 variait de 2,4% en Croatie à 15,3% en Roumanie (Eurostat, 2022)¹⁷. En outre, plus de 40% des personnes âgées de 30 à 34 ans ont

été diplômées de l'enseignement supérieur en 2018, contre 23,6% en 2002 (cf. graphique 2). Ces moyennes cachent cependant de fortes disparités. L'Italie par exemple se situe toujours en bas du classement des pays de l'UE pour la part des diplômés universitaires (29%, dans la tranche d'âge des 25-34 ans, en 2020, aux côtés de la Roumanie, 25%). En tête du classement européen se trouve le Luxembourg (61%).

En ce qui concerne la mobilité, aujourd'hui encore, les objectifs de 20% des diplômés de l'enseignement supérieur ayant effectué une partie de leurs études ou de leur formation à l'étranger, comme les 6% des 18-34 ans disposant d'une qualification professionnelle initiale avec une expérience de mobilité, sont encore loin d'être atteints dans tous les pays. Le taux moyen d'étudiants en mobilité institutionnalisée en Europe tourne plutôt autour des 5%¹⁸. En outre, au sein d'un même pays, il y a également de fortes disparités selon les institutions d'appartenance. En France par exemple, le taux d'étudiants mobiles est bien plus élevé dans le segment des « Grandes Écoles » et autres écoles sélec-

Graphique 1 : Jeunes ayant quitté prématurément l'éducation et la formation dans l'UE28 entre 2002 et 2018 (en pourcentage de la population âgé de 18 à 24 ans)



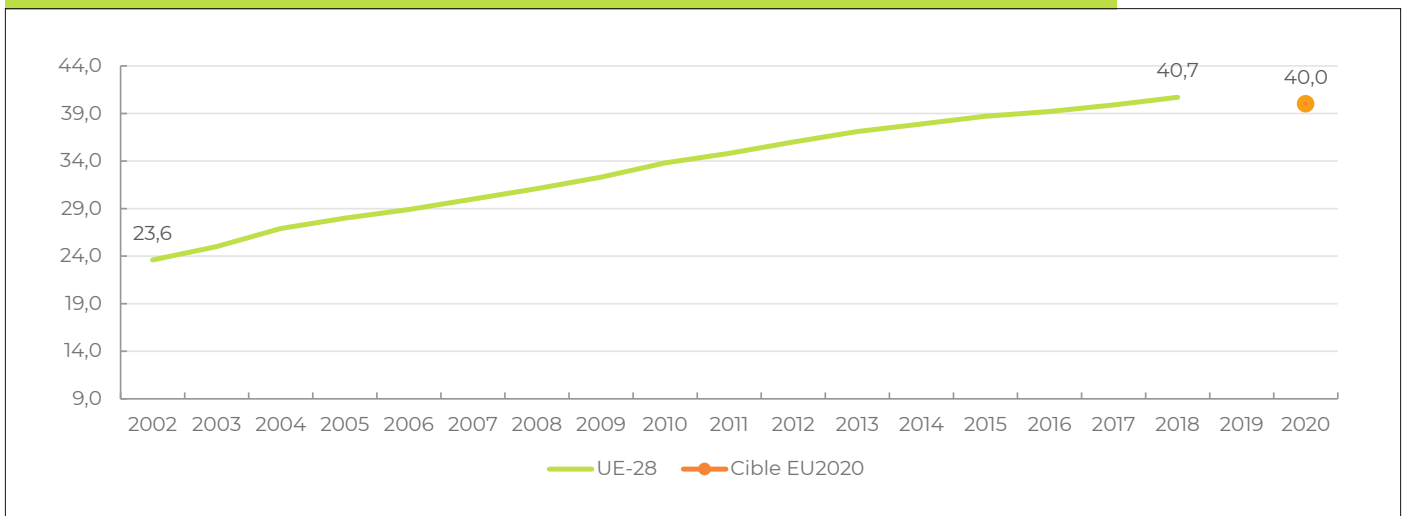
Source : Eurostat (online data code : t2020_40)

Note : Ruptures de séries en 2003, 2006 et 2014.

¹⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Early_leavers_from_education_and_training.

¹⁸ Précisons qu'il est difficile de calculer ce taux dans de nombreux pays et de voir les évolutions dans le temps, tant les frontières d'Erasmus ont été mouvantes (première partie), que les chiffres affichés par de nombreux organismes statistiques le sont en absolu, que le dénominateur commun devant être l'ensemble des inscrits dans l'enseignement supérieur et que ce dernier recouvre des réalités diverses d'un pays à l'autre.

Graphique 2 : Pourcentage de diplômés de l'enseignement supérieur parmi la population âgée de 30 à 34 ans dans l'UE28 entre 2002 et 2018



Source : Eurostat (online data code : t2020_41)

Note : Ruptures de séries en 2014 (passage de la CITE 1997 à la CITE 2011).

tives de l'enseignement supérieur, qu'au sein des départements de la plupart des universités, en raison de la place dépréciée des formations non sélectives, au sein d'un système d'enseignement dual – universités – Grandes Écoles (Ballatore, 2010). Même si un jour cet objectif était atteint, en déplaçant les frontières de ce qui est inclus, en partie, cela signifierait toujours qu'il n'y a aucune attente en la matière pour plus de 80% des élèves/étudiants. Les conditions différentielles d'accès à une mobilité de plus en plus multiforme, les questions des conditions d'étude, d'accueil, de moyens, de durée et de soutiens notamment, continuent d'être ignorées.

Ces objectifs quantitatifs, s'ils devaient encore être revus à la hausse, se heurteraient également au manque de réflexion sur le capital culturel de type international, qui est loin d'être possédé par tout le monde, sur la question des dispositions à la mobilité, qui se développent avant tout dans les familles, comme l'appétence pour l'international, le goût du voyage, etc. et qui nécessitent des efforts et des moyens pour les non « initiés » (Draelants et Ballatore, 2014). Outre son caractère performatif, le discours sur l'« ouverture » des établisse-

ments scolaires et des individus a aussi ses marqueurs sociaux (être anglophone, savoir tisser un réseau de sociabilité à l'étranger, parler plusieurs langues, etc.). Au-delà des prédispositions, la mobilité est aussi et avant tout affaire de réseaux, de capital culturel informationnel, de stratégies, de paris sur l'avenir, d'enchaînements institutionnels. Le rôle des institutions éducatives est d'ailleurs primordial. Ce qui n'est pas discuté non plus dans l'injonction à la mobilité et au brassage, même si rappelons-le, les actions publiques européennes ciblent seulement une minorité d'individus, c'est qu'elle construit des hiérarchies linguistiques scolaires ou universitaires parfois explicitement, mais plus souvent implicitement. L'internationalisation de l'enseignement et de la production scientifique ne fait pas seulement circuler des personnes, des capitaux et des biens, mais aussi des modèles d'apprentissage, de formation.

De plus, ces moyennes ne disent rien des disparités au sein des pays. L'enjeu n'est pas ici d'intégrer les systèmes nationaux d'éducation dans un espace supranational à l'instar du Marché unique, mais de les engager dans une course à la compétitivité en confrontant les statistiques nationales, à

l'image bien souvent de scores dans un palmarès. Ce qui a conduit à choisir ces objectifs chiffrés n'a pas été discuté, pas plus que le fait de conforter les capacités individuelles d'insertion professionnelle et d'augmenter la population scolarisée, jusqu'à un âge le plus avancé possible, sans discuter de la segmentation des systèmes éducatifs, avec des voies « royales » vers des formations sélectives et internationalisées et des voies « sans issue », non sélectives et locales. Cette « politique des indicateurs », « forme technique apparemment neutre », comme l'indique Robert Salais, ne peut se confondre avec « une simple description relevant d'une démarche de connaissance » : « l'emploi d'indicateurs résulte d'un choix qui doit être qualifié de politique, même s'il n'est pas assumé comme tel » (Salais, 2004) et ces chiffres sont loin de refléter la complexité de la réalité sociale et éducative des pays européens.

Les indicateurs choisis dans la stratégie « E&T2020 » minimisent ainsi l'ampleur des

inégalités au sein et entre des pays. Il manque, dans ce cadre, un faisceau d'indicateurs complémentaires sur les conditions d'étude et le bien-être à l'école, sur la mixité sociale, par exemple. Des études plus qualitatives seraient donc nécessaires face aux questions de sous-enseignements, d'orientations différentielles et de dégradation des conditions d'étude, car une grande partie des obstacles que rencontrent les systèmes scolaires qui cherchent à élever le niveau de formation de la totalité des enfants dépend de causes extérieures à l'institution scolaire. Une école ne constitue pas, dans une société, un isolat autonome. L'école doit composer avec la nature et le degré des inégalités qui préexistent au sein de la société : le niveau de richesse du pays, la composition sociale de sa population, le régime des inégalités économiques et sociales, sans compter la place occupée par le système scolaire dans cette société. Une école est ainsi toujours à l'image de l'écosystème, du territoire, du modèle économique et social, qui l'entoure.

4 CONCLUSION

Les comparaisons internationales en éducation portées par le *benchmarking* ne peuvent être comprises sans penser l'idéologie globale porteuse d'un certain modèle d'organisation scolaire, fortement en lien avec le monde du travail aujourd'hui. La caractéristique des objectifs chiffrés et des classements est à l'origine d'orientations qui affaiblissent certains modèles alternatifs de pédagogies coopératives qui pensent que mettre des élèves, comme des établissements, en compétition, de les évaluer en permanence, n'est pas source de progrès pour tous et les contraignent à se rapprocher du modèle dominant. Dans ce contexte, peu importe la qualité des présupposés et des hypothèses qui sous-tendent les classements, la norme de comportement est appliquée le plus souvent pour elle-même, sans qu'il en soit attendu autre chose qu'une amélioration du « *capital réputationnel* » de l'entité qui la met en œuvre (Akerlof, 1980). Ainsi, les indicateurs et classements internationaux fonctionnent comme les « *normes sociales* » étudiées par Akerlof (1980). Ce dernier montre que, même lorsqu'il est coûteux pour un individu de s'y conformer, les normes sociales peuvent néanmoins perdurer si le fait d'y contrevenir entraîne une perte de réputation (Fitoussi et Saraceno, 2007). Ainsi, cette nouvelle gouvernance de l'éducation par objectifs chiffrés fonctionne au bénéfice d'un modèle mu par des valeurs particulières (compétition, flexibilité, ouverture internationale, etc.), qui y voit une occasion d'affermir sa position sans forcément avoir besoin d'agir pour cela.

Nous avons ainsi observé des convergences, des postures descendant du supérieur au niveau de l'enseignement obligatoire, autour de valeurs comme la mobilité, la flexibilité et la mesure des performances, dues à l'adoption d'une approche de *benchmarking* en éducation en Europe. Les actions publiques éducatives européennes ont conduit ainsi à des stratégies individuelles et institutionnelles de développement des mobilités, physiques initialement, mais de plus en plus virtuelles aujourd'hui, « hybrides », pour assurer une certaine « inclusion », terme que l'on retrouve dans de nombreux textes qui traitent de questions éducatives de nos jours¹⁹. Le *benchmarking* est ainsi un projet politique partagé par de nombreuses élites européennes, au fait des logiques et innovations managériales - le *New public management* en est une illustration (Van Haepere, 2012). Ainsi, bien que la massification par le bas (élargissement du nombre d'élèves accueillis dans l'enseignement préscolaire) et par le haut (augmentation des mobilités et du nombre de personnes qualifiées de l'enseignement supérieur) puisse faire l'objet d'une lecture progressiste, le caractère néolibéral des orientations européennes se reflète dans les notions diffusées et par l'adoption d'un *benchmarking* non-participé, qui se soucie peu de la question de l'égalité des positions sociales et de la forte segmentation des systèmes d'enseignement européens.

¹⁹ <https://erasmus-plus.ec.europa.eu/fr/programme-guide/part-b-information-about-the-actions-covered-by-this-guidekey-action-1-learning-mobility-of-individualsmobility-project-for-higher-education-students-and-staff>.

BIBLIOGRAPHIE

Akerlof, G. (1980) « A Theory of Social Custom, of which Unemployment may be One Consequence », *The Quarterly Journal of Economics*, 94(4), pp. 749-775.

Alheit, P. et Dausien, B. (2005) « Processus de formation et apprentissage tout au long de la vie », *L'orientation scolaire et professionnelle*, 34(1), pp. 57-83.

Ballatore, M. (2010) *Erasmus et la mobilité des jeunes européens*, Paris, Presses Universitaires de France, collection Éducation et société.

Barbier, J.-C. (2011) « Changes in political discourse from the Lisbon strategy to Europe 2020 : tracing the fate of social policy ». Brussels, ETUI Working Paper 2011.01.

Barbier, J.-C. (2014) « Réflexions sociologiques sur l'eupéanisation des politiques sociales », *Socio-logos* [Online], 9 | 2014, Online since 03 March 2014, connection on 08 October 2022. URL : <http://journals.openedition.org/socio-logos/2810>; DOI : <https://doi.org/10.4000/socio-logos.2810>

Baumgratz-Gang, G. (1996) « Developments in the internationalization of Higher Education in Europe », In : Blumenthal, P., Goodwin, C., Smith, A. et Teichler, U. (Eds.) *Academic Mobility in a Changing World, Regional and global trends*, London; Bristol : J. Kingsley Publishers, Chap. 6, pp. 103-128.

Bernstein, B. (2001) « From pedagogies to knowledges », In : Morais, A., Neves, I., Davies, B. et Daniels, H. (Eds.) *Towards a sociology of pedagogy : The contribution of Basil Bernstein to research*. New York : Peter Lang.

Berthet, T. et Conter, B. (2015) « Introduction : les politiques sociales, entre inertie et ré-institutionnalisation ». *Dynamiques régionales*, 2, p. 4-5. <https://doi.org/10.3917/dyre.002.0004>

Bruno, I. (2010) « La déroute du « benchmarking social » : La coordination des luttes nationales contre l'exclusion et la pauvreté en Europe ». *Revue Française de Socio-Économie*, 5, pp. 41-61

Camp, R. (1989) *Benchmarking : The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance*, Quality Press, (traduit en français sous le titre *Le benchmarking : pour atteindre l'excellence et dépasser vos concurrents*, Paris, Les éditions d'organisation, 1992).

Chalmers, D. et Lodge, M. (2003) « The open method of coordination and the European Welfare State », *discussion paper 11, June*, London School of Economics, London.

Conter, B. (2012) *La stratégie européenne pour l'emploi : de l'enthousiasme à l'effacement*, Bruxelles, CRISP, 208 p.

Croché, S. (2010) *Le pilotage du processus de Bologne*. Louvain : Academia Bruylant, 390 p.

Dehousse, R. (2005) « Chapitre 9 : La méthode ouverte de coordination : quand l'instrument tient lieu de politique ». In : Lascoumes, P. (Ed.) *Gouverner par les instruments* Paris : Presses de Sciences Po, pp. 331-356.

Delvaux, B. (2015) *Une toute autre école*, Louvain-la-Neuve, Girsef-UCL, Pensées libres, 80 p.

Draelants, H. et Ballatore, M. (2014) « Capital culturel et reproduction scolaire. Un bilan critique », *Revue française de pédagogie*, n° 186.

Dubet, F. (2011) « Égalité des places, égalité des chances ». *Études*, 414, pp. 31-41. <https://doi.org/10.3917/etu.4141.0031>

Dumay, X. (2015) « Individualisation des parcours et modularisation des formations », In : Delvaux, B., Albarello, L. et Bouhon, M. (Eds.) *Réfléchir l'école de demain*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, pp. 77-93

Durkheim, É. (1938) *L'évolution pédagogique en France*, Paris, PUF

Favell, A. et Guiraudon, V. (Eds.) (2011) *Sociology of the European Union*. Basingstoke, Palgrave MacMillan.

Fitoussi, J.-P. et Saraceno, F. (2007) *Fiscal discipline as a social norm : the European Stability Pact*. Document de travail 2007-22, juillet, collection OFCE/ANR n°2.

Frediani, C. M. (1992) « La politique de la Communauté européenne en matière d'éducation et de culture », *L'Europe en Formation*, 284, pp. 51-64.

Isambert-Jamati, V. (1970) *Crises de la société, crises de l'enseignement. Sociologie de l'enseignement secondaire français*, Paris, Puf.

Lindbom, A. et Rothstein, B. (2006) La résilience du modèle suédois de Welfare dans l'économie mondialisée. *Revue internationale de politique comparée*, 13, pp. 429-445.

Moscatti, R., Regini, M. et Rostan, M. (Eds.) (2010) *Torri d'avorio in frantumi? Dove vanno le università europee [Ivory Towers Crumbling? Where Are European Universities Heading?]*. Bologna : Il Mulino.

Musselin, C., Froment, E., et Ottenwaelter, M.-O. (2011) « Le Processus de Bologne : quels enjeux européens? », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 45, septembre, pp. 99-110.

Nóvoa, A.S. (1998) *Histoire & comparaison : essais sur l'éducation*. Lisboa, Educa.

OECD (2017) *Benchmarking higher education system performance : Conceptual framework and data, Enhancing Higher Education System Performance*, Paris, OECD.

Poucet, B. (2012) « Le financement du secteur privé d'éducation au XX^e siècle en France », In : Condette, J.-F. *Le coût des études : Modalités*,

acteurs et implications sociales, XVIe-XXe siècle [en ligne]. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2012 (généré le 25 octobre 2022).

Ringer, F. (2003) « La segmentation des systèmes d'enseignement », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 149, septembre. Les contradictions de la « démocratisation » scolaire. pp. 6-20.

Salais, R. (2004) « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi », In : Zimmermann, B. (Ed.) *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*, Paris, Éditions de la MSH, pp. 287-331.

Salais, R. (2010) « Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance », *Revue française des affaires sociales*, (1-2), pp. 129-147.

Van Haeperen, B. (2012) « Que sont les principes du New Public Management devenus : Le cas de l'administration régionale wallonne », *Reflets et perspectives de la vie économique*, LI, pp. 83-99. <https://doi.org/10.3917/rpve.512.0083>

Vitale, P. (2022) *L'école et les savoirs scolaires*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, PUR, 260 p.



Wallonie



IWEPS

L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) est un institut scientifique public d'aide à la prise de décision à destination des pouvoirs publics. Autorité statistique de la Région wallonne, il fait partie, à ce titre, de l'Institut Interfédéral de Statistique (IIS) et de l'Institut des Comptes Nationaux (ICN). Par sa mission scientifique transversale, il met à la disposition des décideurs wallons, des partenaires de la Wallonie et des citoyens, des informations diverses qui vont des indicateurs statistiques aux études en sciences économiques, sociales, politiques et de l'environnement. Par sa mission de conseil stratégique, il participe activement à la promotion et la mise en œuvre d'une culture de l'évaluation et de la prospective en Wallonie.

Plus d'infos : <https://www.iweps.be>



2023