

Concilier l'évolution démocratique et la tradition de la représentation : Quelle place pour les syndicats d'enseignants dans les grandes consultations nationales sur l'École en France (1973-2003)?

Isabelle Colas Degenne, Docteur en Sciences de l'éducation, Chercheur-associée au Centre de recherche sur les liens sociaux (CERLIS), Université Paris Descartes.

Introduction

Les nombreux travaux relatifs à la démocratie participative et la participation du public¹ aux questions qui les concernent font peu état des expériences d'élargissement du dialogue sur les questions d'éducation en France². Pourtant, sous la V^{ème} République plusieurs ministres de l'Éducation nationale de droite ou de gauche font le choix d'instaurer des dispositifs participatifs proposant des consultations dépassant les habitués du dialogue, les organisations syndicales. Le champ des sciences de l'éducation retrace bien plus particulièrement les méandres décisionnels³ ou l'histoire des politiques éducatives⁴ sans prendre en compte la nature même des « instruments⁵ » mis au service d'une décision politique portant sur l'éducation en France. Trois contextes politiques précisent l'apparition d'une volonté ministérielle d'instaurer un dialogue sur l'éducation ouvert à un large public modifiant les relations entre le ministère de l'Éducation nationale, son administration publique et ses interlocuteurs dans les contextes d'évolution du dialogue démocratique : la participation (1970), le dialogue avec « la base » par la décentralisation (1980) ainsi que la tendance à engager une « proximité » politique (1990). Ces contextes sont insuffisants pour expliquer le recours à des procédures de dialogue participatif. En effet, ceux-ci rencontrent alors la particularité et l'histoire instable du syndicalisme. Ainsi, à ces éléments de contexte politique s'ajoutent ceux sur la manière de considérer les syndicats enseignants, interlocuteurs dits « incontournables » dans un processus de dialogue qui ne leur est pas exclusivement dédié. L'histoire du syndicalisme enseignant⁶ permet alors d'appréhender cet interlocuteur dans une procédure de dialogue participatif et de prendre connaissance des repères d'évolution propres à ces acteurs parmi l'ensemble des publics sollicités dans le dialogue sur

¹ Parmi les nombreux ouvrages citons : « Démocratie et participation : un état des savoirs », *Participation*, De boeck, n° 1/2011 ; Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer, *La démocratie participative : Histoire et généalogie*, La Découverte, 2011 ; Yves Sintomer (dir.), « La démocratie participative », *Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française, n° 959/2009 ; Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Hériard Dubreuil, Rémi Lefebvre, (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 2007.

² Alice Mazeaud en mentionne la problématique en 2003 dans : « Le débat national sur l'avenir de l'École ou des partenaires sociaux à l'épreuve de la démocratie participative », *Politix*, 2006/3, n° 75, p. 143-162.

³ Georges Solaux, « Le processus de décision dans les systèmes éducatifs », *Revue internationale d'Éducation*, n° 32, Sèvres, mars 2003 ; Bernard Toulemonde, *Petite histoire d'un grand ministère, l'Éducation nationale*, Albin Michel, 1988.

⁴ Voir entre autre : Antoine Prost, *Éducation, société et politiques. Une histoire de l'enseignement en France de 1945 à nos jours*, Seuil, 1992 ; Claude Lelièvre, *L'école des présidents, de Charles de Gaulle à François Mitterrand*, Odile Jacob, 1995 ; André D. Robert, *L'école en France de 1945 à nos jours*, Presses universitaires de Grenoble, 2010.

⁵ Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Les Presses de Sciences Po, 2006.

⁶ André D. Robert, *Le syndicalisme enseignant des écoles, collèges, lycées*, La Documentation Française, 1995 ; Jacques Girault, *Instituteurs, Professeurs, une culture syndicale dans la société française (fin XIXe – XXe siècle)*, Publications de la Sorbonne, 1996 ; Bertrand Geay, *Le syndicalisme enseignant*, Repères, La Découverte, 2005. André D. Robert, *Miroirs du syndicalisme enseignant*, Nouveaux Regards, Syllepse, 2006.

l'éducation. La particularité de ces organisations syndicales sectorielles en font un objet singulier parce qu'elles se situent au croisement d'une réflexion sur la défense des fonctionnaires et de leurs intérêts et celle plus spécifique à leur métier. L'ensemble de ces paramètres s'insère dans une réflexion plus vaste situant l'Éducation au cœur des politiques publiques. Il s'agit de mettre en forme le dialogue dans un alliage corporatiste et public.

En procédant à la mise à jour des procédures participatives instaurées pour les questions éducatives, l'historien des sciences de l'éducation propose d'ancrer celles-ci dans le vaste domaine des travaux sur la participation du public et la démocratie participative relevant d'une analyse majoritairement retenue par les sciences politiques. L'histoire de ces consultations nationales permet dans un premier temps d'établir des schémas d'organisation de la participation des publics. Néanmoins, les seuls schémas organisationnels multiples d'un dialogue participatif institutionnalisé ne permettent pas d'apprécier l'influence du processus sur la décision en elle-même. Bien plus essentielles, les tensions et réactions que suscitent ces consultations élargies, participatives, permettent de comprendre que ces procédures complexes reflètent une autre réalité très liée à la force syndicale enseignante se substituant à un canevas apparent dans lequel ces dernières sont mises à l'épreuve d'un nouvel apprentissage du dialogue démocratique. La possible prise en compte ou l'absence de ces organisations dans le processus mis en œuvre donne force à une mobilisation des organisations enseignantes en complément ou en contrepoint des initiatives institutionnelles, dans le croisement de leurs histoires respectives⁷. Ces éléments façonnent un *design*⁸ de plus en plus élaboré visant à contourner peu ou prou le dialogue avec les organisations syndicales voire l'absence d'une prise en compte affirmée des syndicats dans les procédures de consultations. Ces procédures entraînent les syndicats dans un double jeu : ces derniers sont tantôt considérés sur le même plan que d'autres interlocuteurs (enseignants non syndiqués, parents, élus, etc.) tantôt associés étroitement ou plus discrètement. De manière complexe l'histoire du syndicalisme enseignant se trouve imbriquée dans l'histoire de ce dialogue participatif. La force syndicale se déploie dans l'acceptation, le rejet ou par des stratégies singulières afin de tenter d'effacer le dispositif mis en œuvre ou au contraire d'en saisir l'opportunité.

De nombreuses tentatives d'élargissement du dialogue rompent ainsi avec une pratique traditionnelle de concertations, de négociations entre l'institution et les instances syndicales. Joseph Fontanet⁹ Ministre de l'Éducation nationale en 1973 inaugure l'expérience participative en dépassant puis rassemblant les différentes parties amenées à discuter pour une première tentative d'ouverture du dialogue¹⁰. Puis sous le ministère d'Alain Savary¹¹, premier ministre de l'Éducation nationale de la gauche en 1981, trois consultations sur le collège, le lycée et l'école primaire ont lieu. Alain Savary cherche à faire dialoguer « la base » sans qui, selon lui, toute réforme est impossible à réaliser pour l'éducation en France. Dépassant à sa

⁷ Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer, *La démocratie participative : Histoire et généalogie*, La Découverte, 2011.

⁸ Laurence Bherer, « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », in « Démocratie et participation : un état des savoirs », *Participation*, n° 1/2011, p. 105-129.

⁹ Joseph Fontanet, Ministre de l'Éducation nationale sous la présidence de Georges Pompidou, 7 juillet 1972 – 28 mai 1974.

¹⁰ Isabelle, Colas Degenne, « L'histoire d'une consultation : Fontanet, ministre de l'Éducation nationale et précurseur du débat public (1973) », EHESS, Paris, octobre 2011, <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/943>

¹¹ Alain Savary, Ministre de l'Éducation nationale sous la présidence de François Mitterrand, 22 mai 1981 – 19 juillet 1984

manière les seuls habitués d'un dialogue institué, il ne s'en remet pas aux seuls syndicats d'enseignants pour envisager d'infléchir les réformes. François Bayrou¹², dix ans plus tard, poursuit cette ouverture du dialogue le rendant public et ouvert à la Société. S'il compose avec les principaux syndicats, il inaugure une troisième ère de dialogue, sur fond de débat public, préfigurant Claude Allègre¹³ en 1998. Puis l'élargissement des consultés lors d'un dialogue national participatif public se concrétise lors du « Débat national sur l'avenir de l'École » voulu par le Président de la République Jacques Chirac en 2003.

Chacune de ces consultations nationales s'inscrit dans une histoire longue et révèle des tensions avec les syndicats d'enseignants qui ne se satisfont pas de telles entreprises largement médiatisées, ouvertement considérées comme un contournement des organisations. Cependant les procédures institutionnelles de participation des publics se révèlent être une opportunité pour donner une voix prépondérante aux organisations syndicales dans l'entreprise ministérielle de réforme par l'articulation de leur rôle avec la procédure en place ainsi qu'une appropriation du dispositif. En retour, le contournement voulu ou non, l'évitement affiché ou caché engendrent des stratégies de plus en plus complexes d'organisation des consultations. Les schémas de ces organisations de dialogue participatif s'avèrent favorables aux revendications enseignantes en dépit d'une volonté ministérielle de ne pas s'en remettre au seul dialogue avec les syndicats¹⁴. La mise en relief de ces schémas montre une recherche de procédures complexes entre un dialogue syndical traditionnel et la volonté d'un élargissement du dialogue à de nombreux consultés.

De l'organisation apparente du dialogue à la réalité cachée : un *design* de plus en plus complexe

L'évolution du processus de dialogue démocratique institué par les ministres de l'Éducation nationale suscite des réactions face à ces nouvelles formes participatives. Les procédures entraînent un questionnement global auquel les syndicats des enseignants tentent de répondre en s'armant des arguments pour le dépasser. Le débat participatif peut-il s'exonérer des syndicats ? « La base » plurielle peut-elle s'exprimer en dehors de ses représentants ? Le débat public peut-il se substituer à un débat pour un public particulier que sont les enseignants regroupés en syndicats ? Ces questions s'inscrivent en fond de consultation. Tant par l'élaboration de la procédure dans un *design* renouvelé que dans la manière de puiser de nouvelles argumentations pour participer en gardant les prérogatives d'une force légitime. Quatre de ces dispositifs institués montrent que la procédure elle-même s'efface quand l'essentiel se joue non pas dans l'élaboration de la procédure mais dans les réactions des acteurs.

La participation sans les syndicats des enseignants ?

Dans une première expérience en 1973 lorsque Joseph Fontanet, Ministre de l'Éducation nationale sous Georges Pompidou, confie à Pierre Massé¹⁵ en 1973 l'organisation

¹² François Bayrou, Ministre de l'Éducation nationale sous la présidence de François Mitterrand, deuxième septennat, 29 mars 1993 – 4 juin 1997 sous la présidence de Jacques Chirac, premier septennat.

¹³ Claude Allègre, Ministre de l'Éducation nationale sous la présidence de Jacques Chirac, 4 juin 1997 – 28 mars 2000.

¹⁴ Isabelle Colas Degenne, *Dialoguer dans l'Éducation nationale : de la consultation au débat public (1973-2003)*, thèse de doctorat sous la direction de Rebecca Rogers, Université Paris Descartes, novembre 2012.

¹⁵ Polytechnicien, Ingénieur des Ponts et Chaussées, ancien Commissaire général du Plan (1959 – 1966), Président du Conseil d'administration de la Fondation de France (1969 – 1973).

d'une consultation sur l'éducation en France, il n'est pas question d'envisager la participation effective des syndicats dans cette entreprise novatrice de dialogue. Il s'agit alors d'insérer le dialogue dans une démarche politique d'une France participative, chère au général de Gaulle, en instaurant une première consultation de la société sur l'éducation en France. Le schéma d'organisation n'est pas ouvert aux organisations syndicales qui se sentent court-circuitées.

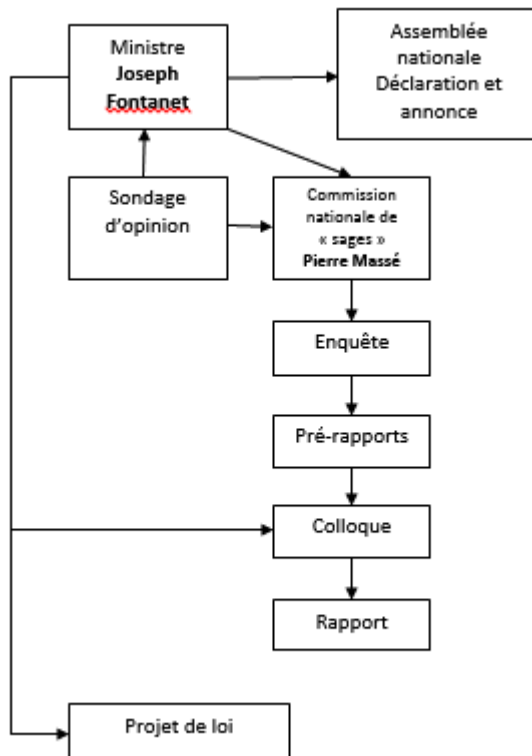


Schéma n° 1 : Procédure de consultation sur l'enseignement du second degré conduite par Pierre Massé en 1973. Les organisations syndicales sont absentes de la procédure¹⁶.

Pour comprendre le contexte lié à cette éviction des organisations syndicales, un retour sur l'histoire du syndicalisme enseignant montre que leur non reconnaissance les place de fait dans une situation non exclusive légitimant un dialogue participatif. En effet, à ce moment, les syndicats enseignants ne sont pas reconnus comme représentatifs à l'échelle nationale. Leur participation et leur place officielle dans le dialogue social est le résultat de longues années de reconnaissances¹⁷. Cependant, qualifiée de « forteresse enseignante¹⁸ » la FEN principal syndicat des enseignants constituée depuis 1948 totalise pourtant 500 000 adhérents dans les années 1970¹⁹. Le principal concurrent de la FEN, le SGEN-CFDT s'est quant à lui élargi à partir des années 1960-1970²⁰. Rassemblant l'ensemble des catégories d'enseignants et au-delà tous ceux qui sont salariés dans l'Éducation nationale, le SGEN-CFDT en tant que syndicat général contribue de manière influente au dialogue syndical. Alors que ses effectifs

¹⁶ Nous avons réalisé tous les schémas à partir du dépouillement des archives sur chacune des consultations.

¹⁷ Plus généralement le dialogue social représente le dialogue avec les syndicats, ceux de la fonction publique tolérés depuis 1924¹⁷ n'ont été reconnus dans leurs statuts qu'en 1946.

¹⁸ Aubert, V., Bergounioux, A., Martin, J.-P., Mouriaux, *La forteresse enseignante, La Fédération de l'Éducation Nationale*, Fondation Saint-Simon, Fayard, 1985.

¹⁹ Cette fédération regroupe à ce moment 48 syndicats nationaux organisés sur une base autonome face aux deux grandes centrales ouvrières que sont la CGT et FO.

²⁰ Bertrand Geay, *Le syndicalisme enseignant*, Repères, La découverte, 2005, p. 10.

d'adhérents sont nettement moins élevés que ceux de la FEN, le SGEN-CFDT occupe néanmoins une place prépondérante.

Longtemps considérés comme non représentatifs à côté des cinq grandes confédérations que sont la CGT, la CGT-FO, la CGC, la CFTC et la CFDT, les syndicats enseignants et notamment la FEN a su développer une voie corporative qui l'a, de fait, placée au premier rang des interlocuteurs politiques dans le domaine de l'éducation. Paradoxalement à la procédure d'élargissement de la consultation mise en place en 1973, les syndicats enseignants obtiennent pourtant dès 1970 une reconnaissance de leur droit à disposer des moyens en décharges de services ou en formation des représentants syndicaux nécessaires à leur exercice. Il s'agit d'améliorer les rapports des services publics avec les usagers, de faire exister le dialogue de façon permanente et à tous les niveaux au sein même des administrations et des services entre les représentants de l'État et ceux des agents²¹.

La participation des syndicats en marge du processus de ce dialogue, très largement médiatisé, s'inscrit alors en réaction. L'initiative ministérielle révèle des tensions au sein même de la principale organisation, la FEN. Particulièrement l'utilisation d'un sondage d'opinion commandé par le Ministre, inédit en France sur le domaine de l'éducation, est favorable au SNI principal syndicat des enseignants de l'école primaire parce qu'il révèle un contentement global sur ce pan de la scolarité. Le principal syndicat d'enseignants du secondaire, le SNES, quant à lui dénonce l'usage de ce sondage et accuse le Gouvernement de vouloir s'attacher l'opinion pour faire passer des réformes qu'ils récusent. Le comité des « sages » qui pilote la consultation amplifie cette démarche en mettant en place une enquête afin de « favoriser le plus large débat autour des vrais problèmes de l'École sans en réserver le monopole aux seuls spécialistes, mais, au contraire, en l'ouvrant largement sur le monde extérieur²² ». Cette initiative délibérée fait dire aux syndicats qu'il faut « voir dans la méthode employée la volonté de ne pas suivre leurs avis déjà formulés²³ ».

René Rémond²⁴ membre du groupe des « sages » souligne des réserves recueillies sur la procédure pendant l'enquête de terrain conduite par cette commission spécifique. La première réserve met en doute la consultation elle-même qui vise « à fournir un semblant d'adhésion à des projets déjà arrêtés²⁵ », la deuxième est relative à la manœuvre qui consiste à « affaiblir l'autorité des organisations représentatives : pour connaître le sentiment des adhérents il n'était que de s'adresser directement aux dirigeants de leur syndicat²⁶ ». Comme le précise un autre membre de cette commission, des enseignants ont refusé de participer « arguant que, seuls, les syndicats étaient mandatés pour répondre²⁷ ». Cette consultation saluée par les enquêtés comme « unique en son genre jusqu'à présent²⁸ » déchaîne les syndicats des enseignants qui voient là un contournement de leurs prérogatives : « Nous vous rappelons que 80% des professeurs sont syndiqués et jugent donc leurs syndicats parfaitement habilités à exprimer leurs problèmes et à faire la synthèse des solutions proposées²⁹ ». Les nombreuses actions collectives y contribueraient également : « Depuis de nombreuses années,

²¹ Circulaire du 24 septembre 1970.

²² Archives nationales de Fontainebleau, versement n° 19770499, article 1, « note sur le colloque », 3 octobre 1973.

²³ Ibid, Pierre Piganiol, pré-rapport, 5 novembre 1973.

²⁴ Historien, alors Président de l'Université de Nanterre.

²⁵ Archives nationales de Fontainebleau, versement n° 19770499, article 1, René Rémond, pré-rapport, 5 novembre 1973.

²⁶ Archives nationales de Fontainebleau, versement n° 19770499, article 1, René Rémond, pré-rapport, 5 novembre 1973.

²⁷ Ibid., Michèle Aumont, pré-rapport, 5 novembre 1973.

²⁸ Ibid.

²⁹ Archives nationales de Fontainebleau, versement n° 19770499, article 1, *Lettre ouverte*, Section SNES du Lycée Jacques Amyot, Melun (77), 8 octobre 1973.

le gouvernement connaît, en particulier - par la voix de notre syndicat, au sein duquel tous peuvent s'exprimer à loisir ; - par les actions multiples et diverses (pétitions, campagnes de presse, manifestations, grèves, etc.) auxquelles ont participé la majorité des professeurs, nos problèmes et nos revendications³⁰ ».

La logique de la revendication syndicale se heurte alors à celle d'une innovation de procédure. Les syndicats ne sont pas prêts à partager le pouvoir de négociations et de décisions. En vue de contrer le colloque prévu par le Ministre pour rassembler l'ensemble des parties prenantes sur l'éducation en novembre 1973, le SNES demande le 20 septembre 1973 en réunion de concertation nationale des syndicats de la FEN, qu'un accord commun soit mis au point sur l'attitude à tenir. Alors que ce syndicat s'inscrit dans le conflit, le SNI refuse un boycott dont le secrétaire général de la FEN « a dit qu'il ne voyait pas comment il pourrait le justifier aux yeux de l'opinion³¹ ». Devant ce refus, le SNES demande « que les syndicats nationaux qui seraient invités à participer à ce colloque se concertent pour rechercher les positions sur lesquelles ils se battraient en commun pour faire échec à toute tentative de division de la part du pouvoir³² ». Le SNES se sent isolé et aurait souhaité qu'il soit seul à conduire le débat sur l'enseignement dans le second degré face au Ministère. Le secrétaire général du SNI n'hésite pas à afficher sa détermination à participer en déclarant qu'il « fera encore entendre sa voix et utilisera pour cela tous les moyens et toutes les tribunes dont il pourra disposer³³ ». Le secrétaire général de la FEN considère que l'éventuelle présence des syndiqués dans les groupes de travail académiques qui préparent le colloque ne peut pas non plus être réprimée. Il ne voit pas « comment des camarades qui ont confiance dans leurs idées pourraient ne pas saisir toutes les occasions de les défendre³⁴ ». En novembre 1973, le SNES est bien seul devant ses appels à une riposte unie. La mobilisation ne sera donc pas collective face à une procédure participative à laquelle les syndicats ne sont pas habitués. N'ayant pas obtenu un accord commun sur une riposte à une telle entreprise de dialogue, c'est par le nombre de ses représentants que les tentatives d'accroître les voix syndicales se manifestent. À défaut d'être considérés comme représentatifs, il faut faire nombre.

« Certes nous prenons bonne note du fait que le Comité aura le souci de permettre une libre et totale possibilité d'expression, mais nous constatons que vous n'avez pas accédé à notre demande d'accroissement de la représentation de notre syndicat, qu'il ne nous est pas donné assurance que nous pourrions intervenir lors de la discussion, en séance plénière, de chacun des six thèmes et que si nous comprenons bien, la 'synthèse des débats' échappera au colloque et incombera au comité d'organisation³⁵ ».

Le colloque suscite tant de contestations et controverses « qu'il faut mettre en place un service d'ordre imposant, qui n'est pas du meilleur effet. Les syndicats proches du parti communiste manifestent leur opposition catégorique en refusant de participer à la séance de clôture. (...) On aurait voulu démontrer l'impossibilité d'un consensus qu'on aurait pu mieux faire : jamais les conflits et les blocages n'avaient été aussi évidents³⁶ ». Un collectif d'universitaires, d'intellectuels, de syndicalistes distribuent une brochure à l'entrée du

³⁰ Ibid.

³¹ *L'US*, n° 2 du 3 octobre 1973, p. 11.

³² Ibid.

³³ *L'école libératrice*, éditorial d'André Ouliac, 28 septembre 1973.

³⁴ *L'US*, n° 2 du 3 octobre 1973, p. 12.

³⁵ Archives Nationales de Fontainebleau, versement n° 19770499, article 1, Lettre d'Etienne Camy-Perret, secrétaire général du SNES et Gérard Alaphilippe, secrétaire général adjoint, 7 novembre 1973.

³⁶ Antoine Prost, *Histoire de l'enseignement et de l'éducation, IV. Depuis 1930*, Perrin, 2004, p. 394-395.

colloque invitant tous ceux qui le souhaitent à signer leur déclaration et à les rejoindre lors d'un débat qu'ils organisent en présence de la presse le 22 novembre au Musée social³⁷. Le SNES quitte le rassemblement³⁸ signant son refus, sa force de contre-pouvoir face à ce gouvernement de droite.

À cette première initiative dépassant le cadre habituel des négociations, la riposte syndicale est particulièrement significative de sa place qu'elle souhaite reconnue et incontournable. Plusieurs enquêteurs ont noté qu'une des préoccupations dominantes est de « réduire les distances entre les agents ou usagers de l'Éducation nationale et les centres de décisions³⁹ ». Sur ce point les enseignants souhaitent « qu'il n'y ait rien entre le Ministre et chacun d'eux, sinon des conseillers pour les aider et des intendants pour les faire vivre⁴⁰ ». L'opinion dominante montre quant à elle que les enquêtés souhaitent une proximité avec les représentants de l'autorité, bénéficier d'une déconcentration des services ministériels, posséder quelques pouvoirs et les exercer dans le cadre d'une décentralisation des décisions ou des procédures d'élaboration. La consultation serait donc un bon moyen de répondre à une volonté des « usagers » dépassant les prérogatives des organisations syndicales. Elle constitue néanmoins une tribune médiatique de diffusion des idées portées par les syndicats des enseignants dans leur riposte.

Cet épisode conforte la FEN dans sa volonté d'être reconnue. Sa présence dans cinq autres ministères consolide ses résultats aux élections professionnelles qui renforcent ses arguments pour une reconnaissance nationale. En effet, ses effectifs la place au troisième rang des grandes organisations syndicales françaises⁴¹ et elle revendique sa place en tant que telle. Plus significativement c'est en 1975 sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing que le Premier ministre Jacques Chirac annonce la possible reconnaissance de la FEN⁴². En 1976 il lui octroie sa considération en tant que 6^{ème} centrale syndicale française et par voie de conséquence des subventions versées par l'État⁴³. Le débat participatif mis en place par Joseph Fontanet révèle une détermination à peser légitimement dans le débat mais aussi les timides prémices d'une acceptation d'un dialogue démocratique partagé relevant surtout d'une opportunité.

« La base » plurielle enseignante peut-elle être représentée ?

La volonté d'une participation du public aux affaires qui les concernent est renforcée par la décentralisation dans les années 1980. Celle-ci influence les initiatives d'Alain Savary, ministre de l'éducation nationale sous François Mitterrand lorsqu'il propose des consultations très larges des enseignants, des élus et des principaux partenaires de l'École.

Le syndicalisme enseignant connaît à ce moment de son histoire une forte baisse de ses effectifs. Pierre Rosanvallon souligne que « l'installation d'un gouvernement de gauche en 1981 n'a pas eu d'incidence sur la syndicalisation. Entamée depuis 1976, la chute des adhésions a continué, s'accroissant même en 1983-1984. Le retour de la droite au pouvoir a

³⁷ Archives Nationales de Fontainebleau, versement n° 0019770499, article 1, « Ce colloque n'est pas destiné à proposer mais à cautionner... ».

³⁸ *L'US* n° 4 du 1^{er} décembre 1973.

³⁹ Archives Nationales de Fontainebleau, versement n° 19770499, article 1, François Bloch-Lainé, pré-rapport, 5 novembre 1973.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Guy Brucy, *Histoire de la FEN*, 2003, p. 346.

⁴² Ibid., p. 349.

⁴³ La lettre de Jacques Chirac est reproduite par Christian Chevandier, in Laurent Frajerman, Françoise Bosman, Jean-François Chanet, Jacques Girault (éds), *La Fédération de l'Éducation nationale (1928-1992) Histoire et archives en débat*, Septentrion, 2010, p. 241.

également été sans effets⁴⁴». Cette remarque générale s'avère transposable à l'Éducation nationale qui enregistre malgré tout un meilleur taux de syndicalisation de ses agents mais le phénomène n'épargne pas les enseignants. Plusieurs raisons sont évoquées pour justifier la désyndicalisation globale du monde enseignant. Une individualisation des revendications, une attitude utilitariste qui voit le jour au sein des enseignants ainsi qu'un recrutement qui a perdu son homogénéité tant du point de vue du diplôme que des origines sociales dont sont issus les enseignants. Le taux de féminisation est aussi évoqué pour comprendre le désengagement syndical⁴⁵.

En 1981 François Mitterrand a fait de l'éducation la « priorité des priorités ». Les syndicats porteurs d'une volonté de démocratisation scolaire trouvent dans le programme de la gauche porté par François Mitterrand dès le milieu des années 1970, l'écho à leurs aspirations. Le SNI et la FEN qui souhaitent garder leurs propres projets, contribuent à l'élection de la gauche en 1981 mais se verront très vite signifier leur place. En effet, le Président de la République « ne tranchera pas entre les projets des divers syndicats, et surtout il ne laissera pas la FEN et le SNI-PEGC diriger l'Éducation nationale⁴⁶ ». C'est alors le Ministre Alain Savary qui organise la gestion des dossiers. Celui-ci est proche des syndicats depuis l'élaboration du programme du PS en vue des élections présidentielles et l'annonce de la candidature de François Mitterrand. L'analyse des relations entre François Mitterrand et Alain Savary⁴⁷ montre que le Ministre compose sous la double contrainte du programme présidentiel et d'une nécessité de dialogue avec les partenaires syndicaux aux visées différentes. Comme en témoignent les propos du secrétaire général de la FEN, Jacques Pommatau, la proximité du Ministre Alain Savary avec la FEN n'est pas de nature à faciliter pour autant les négociations. La question de la fonction syndicale semble même ébranlée.

« Comment, dans ces conditions, va-t-on pouvoir véritablement discuter, négocier avec eux ? Parce que le pouvoir se sent et se dit tout autant porteur des revendications syndicales. Alors, comment faire pour négocier et négocier quoi ? Et nous ne savons pas faire. Pour négocier vraiment, du moins c'était notre schéma habituel, il faut, d'une part, la position du gouvernement et, d'autre part, les revendications syndicales. La négociation, c'est la recherche d'un compromis entre l'un et l'autre. Mais là, le glissement a eu tellement lieu, que les ministres se disent tout autant porteurs de revendications des travailleurs que les délégués syndicaux⁴⁸ ».

La proximité des syndicats et du Gouvernement est défiée par la volonté de l'élargissement des consultations au plus grand nombre, à « la base ». Alors que les syndicats ont besoin de réassurer leur statut de représentant des personnels dans le contexte d'une baisse du taux de syndicalisation, ils se disent désavoués par la mise en place de consultations participatives donnant la parole à d'autres voix que celles dont ils sont les représentants et s'évertuent à rester sur le devant de la scène. Alain Savary considère que « l'école doit être mise elle-même en recherche de son propre consensus, en liaison avec tous ses partenaires⁴⁹ ». Les syndicats enseignants revendiquent alors fortement le droit de participer fondé sur leur taux de représentativité. L'élargissement des consultés déstabilise les

⁴⁴ Pierre Rosanvallon, *La question syndicale*, Hachette Pluriel, 1998, p. 19.

⁴⁵ André Robert, *le syndicalisme des enseignants*, La Documentation Française, 1995, p. 84.

⁴⁶ Claude Lelièvre, Christian Nique, *L'école des présidents, de Charles De Gaulle à François Mitterrand*, Odile Jacob, 1995, p. 337.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ J. Pommatau, témoignage du 9 janvier 1996 à Guy Brucy, *Histoire de la FEN*, Belin, 2003, p. 439.

⁴⁹ Claude Lelièvre, Christian Nique, *Bâtisseurs d'école, Histoire biographique de l'enseignement en France*, Nathan, 1994, p. 416.

représentants syndicaux alors même qu'une place leur est accordée dans l'organisation de la procédure au niveau national. La situation est donc complexifiée quand la place des organisations syndicales fait partie intégrante de la commission nationale chargée de la réflexion sur le collège sans pour autant attribuer une voix prépondérante dans les discussions en fonction du taux de représentativité. « La base » est largement consultée pour chercher à dépasser l'avis de ses représentants.

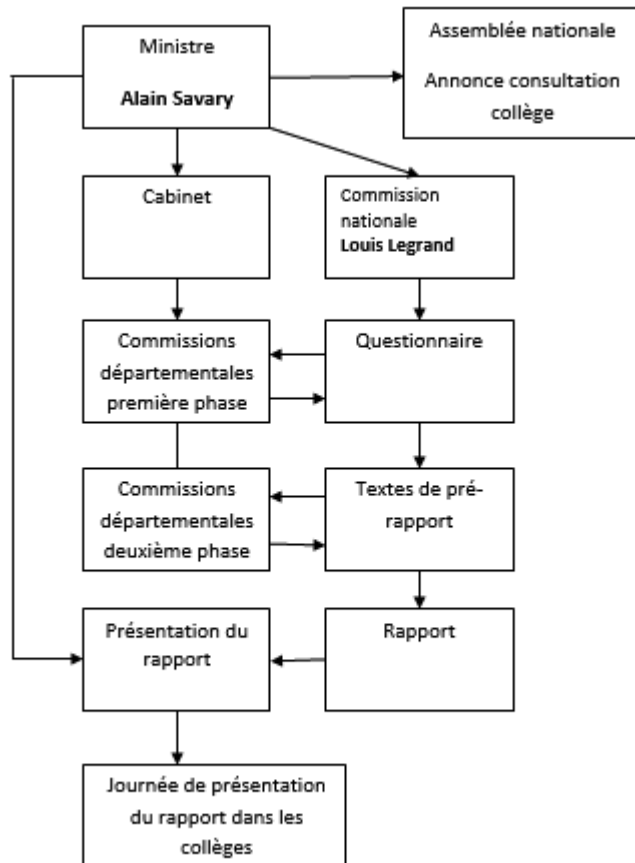


Schéma n° 2 : Procédure de consultation sur le collège conduite par Louis Legrand en 1982. Les organisations syndicales siègent en commission nationale.

L'organisation prévoit la mise en place de commissions départementales pour permettre, selon Alain Savary, l'écoute des personnes en dehors du cercle habituel des relations. Il ajoute en séance à l'Assemblée nationale sa volonté de dialogue ouvert et précise que « cette mission est parfaitement compatible avec notre volonté de concertation avec le Parlement et les organisations syndicales⁵⁰ » affirmant qu'il faut « décentraliser pour permettre la participation de toutes les parties à la vie et à la gestion du service public de l'enseignement⁵¹ ». Quant à la question du dialogue syndical dans cette réflexion élargie, il soutient « lorsque nous aborderons des questions comme celles du collège, je rechercherai la solution la mieux adaptée. Mais ce ne sera pas la traduction d'un impératif dicté par une organisation syndicale. Il n'est pas question de gérer le service public à partir d'un rapport de forces syndicales⁵² ».

⁵⁰ Alain Savary, Assemblée nationale, première séance du 10 novembre 1981, p. 3464.

⁵¹ *Le Figaro*, 12 décembre 1981.

⁵² Ibid.

Au niveau national la stratégie vise à s'entourer des organisations syndicales alors qu'au niveau départemental il s'agit d'engager des auditions. Sur ces deux niveaux de consultation, Louis Legrand⁵³ qui préside à ce dialogue au niveau national précise que les syndicats ne sont pas représentés selon leur poids respectifs dans la commission nationale et que l'avis des syndicats en commission départementale sera sollicité par les Inspecteurs d'académie. Le choix d'installer des commissions départementales a été opéré « pour que la France entière puisse donner son avis⁵⁴ ». Il s'agit de contrer la force hégémonique des syndicats majoritaires qui fonde le dialogue sur l'éducation sur leur force de représentativité.

Le SNES proteste « contre l'image implicite du syndicat comme 'une instance abstraite'⁵⁵ » composée de gens de terrain au niveau départemental et qui, au niveau national, « a autre chose à faire qu'à se battre avec le Ministre ; il a à impulser les initiatives sur le terrain⁵⁶ ». Thérèse Delpéch (Cabinet du Ministre) rétorque que la consultation des syndicats sur le terrain ne revêt aucun caractère prioritaire confortant la volonté de contourner ces instances. Pour le SNES la participation des représentants syndicaux dans les commissions départementales ne doit pas être éludée.

« Le désir de décentraliser la réflexion ne saurait priver le syndicalisme de sa possibilité de présence au plan décentralisé (...) la méfiance à l'égard des syndicats à ce niveau nous obligerait à nous interroger sur le sens à donner à la décentralisation de la réflexion elle-même pour faire reconnaître en fonction de sa représentativité le rôle du syndicat qui exprime l'ensemble des préoccupations et des aspirations des enseignants, qu'il s'agisse de leurs revendications matérielles ou de leurs préoccupations pédagogiques, car il est composé d'hommes et de femmes de terrain⁵⁷ ».

Engager une nouvelle discussion sur le collège en 1981 ravive les débats passionnés sur le statut des enseignants. Au sein de la FEN les projets du SNI-PEGC et du SNES font l'objet d'une lutte toujours forte au sein même de cette principale fédération. Les grandes lignes de l'« école fondamentale⁵⁸ » du SNI-PEGC constituent toujours la base de discussion des réunions en commission nationale. Ce projet n'est pas en phase avec les revendications du SNES qui prône une scolarité jusqu'à 18 ans et surtout l'alignement des statuts des professeurs de collèges sur ceux des lycées dans son projet d'« école progressive⁵⁹ ». Le SGEN-CFDT quant à lui prône une école moyenne avec des idées très larges et ouvertes. L'ensemble de ces projets⁶⁰ ne sont pas non plus du goût des syndicats de droite, notamment le SNALC, qui de leur côté ont aussi refusé le collège unique de René Haby et voient dans cette nouvelle réflexion, son prolongement voire son aboutissement complet.

Au cœur de la consultation c'est bien la question du service des enseignants de collège proposée par Louis Legrand qui provoque un débat sur la manière d'engager les discussions. Louis Legrand contourne dans un premier temps la question des services des enseignants pour

⁵³ Louis Legrand a été successivement instituteur, maître auxiliaire de l'enseignement secondaire, professeur de philosophie, Inspecteur départemental de l'Éducation nationale (1951-1962), Inspecteur d'académie (1962-1966), Directeur de recherche, Chef du service de la recherche pédagogique à l'Institut National de Recherche Pédagogique (1966-1980).

⁵⁴ Archives nationales de Fontainebleau, versement n° 0019920204, article 2, « Compte-rendu manuscrit de la réunion du 11 décembre 1981 ».

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Archives nationales de Fontainebleau, versement n° 0019920204, article 2, Intervention du SNES rédigée.

⁵⁸ *L'école fondamentale*, Sudel, 1973 ; *L'école fondamentale, Pour qu'il soit encore temps*, Sudel, 1977.

⁵⁹ Supplément au n° 7 de *L'Université Syndicaliste*, 22 octobre 1981.

⁶⁰ Voir les schémas qui caractérisent ces projets in Guy Brucy, *Histoire de la FEN*, Belin, 2003, pp. 382-383.

en traiter les aspects pédagogiques et leur nature pour aider les élèves. Il introduit pourtant en prônant le tutorat et la concertation de nouvelles attributions dans les services. La question reste posée : « faut-il un débat fermé ou un débat public ? ⁶¹ ». Pour le SGEN c'est une question qui doit être débattue « sur la place publique, par l'ensemble de la communauté éducative ⁶² ». Les enseignants sont des acteurs et doivent réfléchir sur leurs propres fonctions. Le SNI et le SNES sont farouchement opposés entre eux sur ce sujet. La controverse sur le statut des enseignants met à jour les limites acceptées par les représentants des enseignants sur le choix de traiter cette question dans une commission nationale procédant à une consultation élargie au niveau départemental.

Ne considérant pas la consultation comme propice à une discussion sur ce sujet, le SNES obtient une audience auprès du Ministre. Un contournement de la procédure participative se met en place révélant une fois encore la difficulté à débattre collectivement. Alain Savary indique clairement que la question des services « relève désormais de la négociation directe entre le Ministère et les syndicats ⁶³ ». Alain Savary ayant tranché en ramenant à lui cette question, la consultation nationale perd de sa substance. Les syndicats ont contribué à faire de cette question un sujet de polémique nationale, ils obtiennent gain de cause sur un retour des négociations plus classiques avec le Ministre. La place qu'il leur est accordée au sein même du dispositif permet d'affirmer que le Ministre échoue à rencontrer « la base » pour infléchir ses réformes confortant l'idée d'un « mythe » ⁶⁴.

Sous le même ministère, la consultation des lycées conduite par Antoine Prost suscite elle aussi des tensions sur la question de la place des syndicats dans le processus de dialogue participatif et plus particulièrement avec le SNES. Antoine Prost souligne qu'il a pris le soin de recevoir les organisations syndicales afin qu'elles ne boycottent pas l'initiative qui cette fois n'est pas ministérielle mais vient du Directeur des lycées et soutenue par le Ministre.

« On a surtout négocié avec les syndicats l'organisation de la consultation pour qu'ils ne la boycottent pas. Les syndicats nous disaient 'vous voulez savoir ce que pensent les profs et bien nous on va vous le dire, on sait'. Alors on a expliqué aux syndicats qu'on ne voulait pas seulement savoir ce que disaient les profs mais qu'on voulait qu'ils s'investissent un peu directement ⁶⁵ ».

⁶¹ Archives nationales de Fontainebleau, versement n° 0019920204, article 2, Roger Muller, « Réunion de rentrée de la commission Legrand », Rapport à Monsieur Claude Pair, Directeur des lycées, le 20 septembre 1982.

⁶² Archives nationales de Fontainebleau, versement n° 0019920204, article 2, Patrice Beghain, SGEN-CFDT, compte-rendu de la séance « Mission sur le fonctionnement des collèges, séance du 17 septembre 1982 sous la présidence de Monsieur Louis Legrand ».

⁶³ L'US, n° 34 du 24 septembre 1982.

⁶⁴ Charles Suaud, *Le mythe de la base [Les États Généraux du développement agricole et la production d'une parole paysanne]*, in Actes de la recherche en sciences sociales, Vol 52-53, juin 1984, Le travail politique, pp. 56-57.

⁶⁵ Antoine Prost, entretien du 19 novembre 2010.

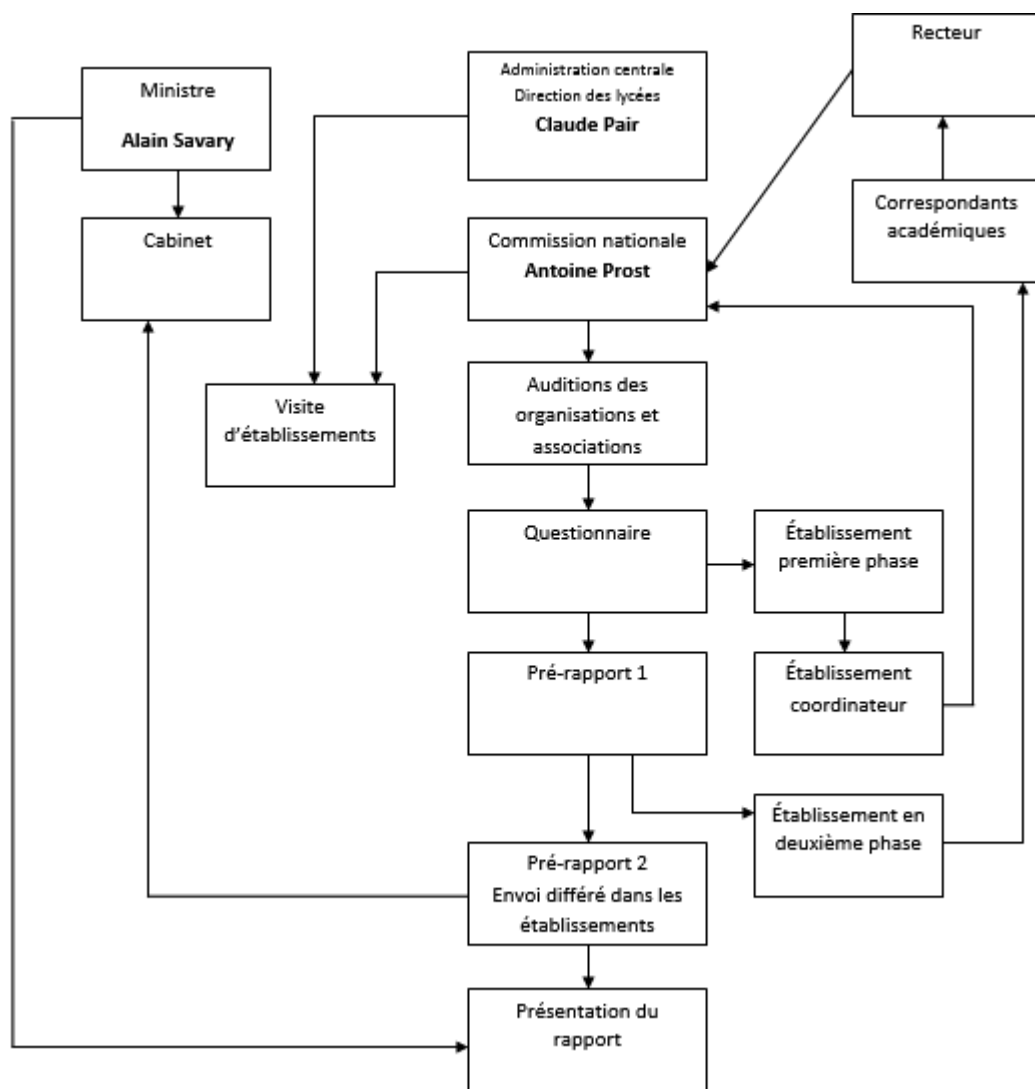


Schéma n° 3 : Procédure de consultation sur le lycée conduite par Antoine Prost en 1983.
Les organisations syndicales sont entendues au même titre que les associations et l'Inspection générale.

Les organisations syndicales déploient leur stratégie et critiquent l'organisation minutieuse et ses faiblesses sur le terrain en poursuivant leur conquête par le taux de représentativité ou dans la volonté de contrôle de la commission nationale qui ne procède que par une audition. Le SGEN-CFDT apporte sa critique sur la composition de la commission nationale⁶⁶. Il déplore que ne figurent aucun enseignant du second degré ou membres de l'administration des lycées. Claude Pair, Directeur des lycées, répond qu'ils n'ont pas voulu entrer dans les problèmes de dosage disciplinaire ou syndical qu'aurait impliqué une commission composée de professeurs du second degré⁶⁷.

Cependant un tournant s'opère à ce moment de l'histoire. En effet, le SNES encourage vivement ses adhérents à participer : « la consultation ne se substitue ni ne s'oppose à l'action syndicale. Au contraire, l'une peut se nourrir de l'autre et réciproquement. (...) La consultation ne se substitue pas non plus à la nécessaire concertation avec les organisations

⁶⁶ Ibid., article 9, Section SGEN-CFDT du lycée Montgrand de Marseille, le 15 décembre 1982.

⁶⁷ Archives nationales de Fontainebleau, versement n° 19850530, article 2, Claude Pair à Monsieur le Secrétaire de la section SGEN-CFDT du lycée Montgrand de Marseille, le 10 février 1983.

syndicales représentatives⁶⁸ ». Il invite ses adhérents à dépasser les réticences et les inquiétudes de certains collègues : « Nouveauté de la démarche, sentiment que le débat serait vain (...) ; peur d'être manipulés (...) ; gêne aussi devant une méthode difficile à mettre en œuvre dans le respect de l'expression démocratique⁶⁹ ». Le caractère démocratique c'est « la transparence, mais aussi la reconnaissance de la spécificité de l'intervention syndicale, de son rôle de synthèse et de porte-parole des enseignants⁷⁰ ». La procédure devrait selon lui, « inciter les collègues des lycées à se syndiquer au SNES⁷¹ ». Après avoir montré qu'il veut garder son identité et sa place d'interlocuteur central, conscient qu'il s'agit d'une opportunité pour faire valoir ses idées, le SNES redouble donc d'attention pour interpeller ses adhérents voire au-delà.

Plus particulièrement ce syndicat réaffirme que le rapport issu de cette consultation doit être négocié avec son organisation comme avec les autres syndicats engagés. Il affirme en tant qu'organisation représentative majoritaire son droit à connaître l'ensemble des documents et son droit de regard sur tout ce qui concerne ces consultations. La procédure de synthèse est contestée. Le SNES et le SGEN-CFDT font corps dans certains établissements pour en dénoncer l'élaboration.

«Ils estiment [les sections syndicales SGEN-CFDT et SNES] que cette procédure ne permet pas le contrôle démocratique des rapports de synthèse qui seront élaborés. Ils regrettent vivement que cette synthèse n'ait pas été confiée à des commissions intégrant les élus du personnel dans les commissions paritaires ou les représentants des organisations syndicales représentatives. Ils mettent en garde Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale et Monsieur le président de la mission d'études sur l'avenir des lycées contre le scepticisme et la méfiance que l'absence de tout contrôle démocratique ne manquera pas d'engendrer chez beaucoup de nos collègues. C'est la fiabilité d'un tel processus de concertation dans son ensemble qui risque d'être remis en cause⁷²».

La secrétaire nationale du SNES, Michèle Jacquet, demande que la 'note de synthèse' qui rend compte des premières tendances de la consultation avant le rapport final soit rendue publique en même temps que le rapport. De l'avis du SNES « mieux vaut prolonger le temps d'élaboration plutôt que de publier des résultats de travaux inachevés⁷³ ». Dans ce temps d'élaboration le SNES compte bien peser de tout son poids sur la rédaction finale d'un document qui pour l'heure ne satisfait pas toutes ses revendications. Le SNES n'est pas prêt à voir diffuser en l'état les orientations du groupe national. *In fine*, l'ensemble des documents sont bien rendus en même temps mais bien trop tard pour entraîner des changements immédiats⁷⁴. Le frein de Matignon à la diffusion du pré-rapport satisfait le principal syndicat du secondaire qui « joue la montre » sur des négociations possibles.

Les différentes organisations syndicales ont donc pesé de tout leur poids dans ces tentatives de dialogue participatif trouvant la manière de le contourner ou de peser dans les

⁶⁸ L'US, n° 33 du 24 septembre 1982.

⁶⁹ L'US, n° 36 du 14 octobre 1982.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

⁷² Archives nationales de Fontainebleau, versement N° 19850530, article 4, LEM, Tourcoing.

⁷³ Archives nationales de Fontainebleau, versement n° 0019850530, article 1, Michèle Jacquet, secrétaire nationale, SNES à Antoine Prost, le 16 mai 1983.

⁷⁴ Antoine Prost, *Du changement dans l'école, Les réformes de l'éducation de 1936 à nos jours*, Seuil, 2013, p. 205.

différentes étapes de la procédure. L'évolution principale réside dans leur apprentissage⁷⁵ d'une démarche participative encouragée auprès d'un gouvernement de gauche après avoir été refusée.

Le débat public ou le débat pour un public ?

La proximité avec les citoyens dès les années 1990 avec François Bayrou puis Claude Allègre marquent une nouvelle forme de participation tournée vers l'intention de lancer une communication publique sur l'École dans la société.

Plus particulièrement c'est l'éclatement de la FEN en 1992 qui cristallise encore la fragilité du syndicalisme. Or la baisse du syndicalisme et l'éclatement de la « forteresse enseignante » affectent le taux de participation aux élections professionnelles en même temps que les risques de ne plus être majoritaire et de disparaître dans le dialogue institutionnel. Une montée de l'individualisme comprise comme une pluralité d'intérêts traduite par de nombreux liens sociaux en dehors de l'environnement lié au travail ou encore une baisse d'idéologie à visée socialiste radicale liée à l'expérience de l'alternance politique complètent en partie le désintérêt pour la forme syndicale classique. Celle-ci évolue donc sur un mode ponctuel de mobilisation, ciblée sur une finalité immédiate, une manière de décider individuellement et ainsi de contrôler son engagement à travers un groupe existant, collectif et organisé. De plus, un nombre de plus en plus grand d'associations diverses s'expriment par des représentants et obtiennent une reconnaissance publique. La représentativité est donc multiple et ne garantit plus la spécificité des syndicats entre l'État et les salariés. L'apparition de coordinations revendicatives illustre la fluidité des regroupements, temporaires, éphémères⁷⁶. Les modes de communications, médias, sondages, etc. renforcent aussi la non-exclusivité d'interface sociale aux seuls syndicats en conséquence on voit apparaître une banalisation de l'expression syndicale.

En 1993 François Bayrou amplifie le dialogue entre l'Éducation nationale à ses nombreux partenaires de manière politique en faisant de l'École une véritable communication au service des politiques publiques⁷⁷. Alternant entre une consultation sectorielle réservée aux enseignants sur le collège et un débat national public, il externalise les questions d'éducation et recherche la proximité des citoyens pour informer dans la transparence. L'initiative, en phase avec l'ensemble des paramètres nouveaux tant syndicaux que plus politiques liés au besoin de proximité publique⁷⁸, s'organise en premier lieu lors d'une consultation quasi exclusivement « hiérarchique » et va prendre un nouveau tournant lorsqu'il expose régionalement la question éducative dans de grands colloques.

⁷⁵Catherine Neveu, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », in « Démocratie et participation : un état des savoirs », *Participation*, n° 1/2011, p. 186-209.

⁷⁶ André D. Robert, *Miroirs du syndicalisme enseignant*, Syllepse, 2006, p. 151-168.

⁷⁷ Voir Myriam Lemaire, Pierre Zémor (dir.), *La communication publique en pratique*, La Documentation Française, 2008.

⁷⁸ Marie-Hélène Bacqué, Henry Rey, Yves Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, 2005.

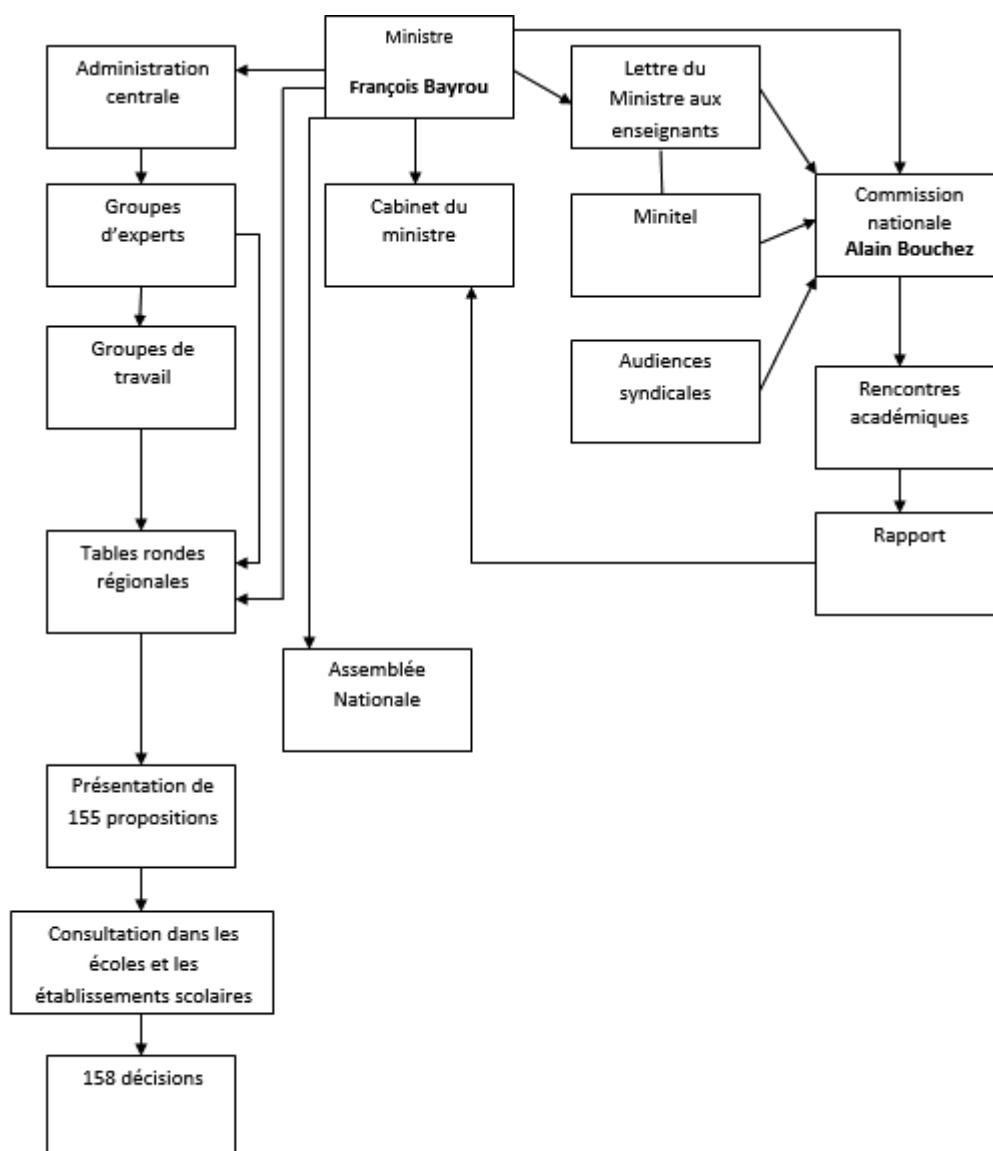


Schéma n° 4 : Procédure d'organisation des consultations organisées par François Bayrou en 1994. Les organisations syndicales participent aux groupes de travail.

Pour François Bayrou « la reprise de possession de l'École par le citoyen est un grand enjeu démocratique⁷⁹ ». Il indique que la manière de conduire la consultation doit être « la plus large auprès de ceux qui voudront bien s'exprimer ». Il espère donc que le débat soit l'occasion d'une prise de parole des citoyens et pas seulement des praticiens. Dans un premier temps pour une consultation sur le collège, il envoie une lettre personnelle aux enseignants leur demandant d'exprimer leur difficulté mais aussi leur réussite. Les enseignants répondent favorablement exprimant l'occasion qui leur est donnée de s'exonérer de leurs représentants syndicaux. Un professeur déclare par exemple : « je tiens tout d'abord à vous remercier pour la formule d'expression que vous nous proposez : elle a le double mérite déjà d'exister, puis

⁷⁹ Archives nationales de Fontainebleau, versement n° 20010373, article 2, « mise en place de la commission 'Collèges' par monsieur le Ministre de l'Éducation Nationale, compte-rendu de la réunion » le 28 septembre 1993.

de permettre aux gens de terrain de s'expliquer directement, sans la déformation inévitable des échelons hiérarchiques ou des syndicats⁸⁰ ».

La recherche de la proximité se traduit par le déplacement de la commission nationale dans les établissements. Ces visites mobilisent un grand nombre de responsables hiérarchiques. Les organisations syndicales sont entendues en parallèle aux travaux en réunions si elles le souhaitent. 10 000 personnes ont été consultées, 7000 lettres ont été reçues, l'ensemble des personnels des collèges a participé, « l'ampleur de ces réponses et leur caractère spontané (hors d'un quelconque cadre syndical) révélant un indéniable intérêt pour la réforme⁸¹ » selon le Ministère. Alain Bouchez, Inspecteur général, qui pilote la commission chargée de cette consultation remet son rapport au Ministre le 17 janvier 1994.

Cependant un débat plus large se met en place à l'initiative du Ministre qui profite d'une mobilisation nationale qui ne lui est pas favorable, la révision de l'article 69 de la loi Falloux de 1850⁸² qui a massivement jeté les enseignants dans la rue le 16 janvier 1994. Le 27 janvier 1994 une table ronde à l'Hôtel Matignon réunit les partenaires du système éducatif. Le 4 mars l'ouverture du débat a lieu à l'UNESCO. Du 8 avril au 15 avril quatre tables rondes décentralisées se tiennent sur un des thèmes retenus. Le 9 mai une synthèse des propositions est présentée à la Maison de la Chimie à Paris. Deux demi-journées sont banalisées dans les écoles et les établissements scolaires les 18 et 19 mai 1994. Une déclaration au Gouvernement suivie d'un débat sans vote est prévue pour le 8 juin à l'Assemblée nationale puis au Sénat. Une journée de conclusion a lieu à la Sorbonne le 16 juin 1994.

Au niveau national les organisations syndicales participent aux travaux préparatoires dans des groupes de travail. En région, les groupes d'experts nationaux s'entourent d'interlocuteurs locaux. La fragmentation des réflexions et le nombre imposant d'interlocuteurs tant dans le groupe d'expertise que dans les groupes de travail, qui eux-mêmes sont augmentés par le nombre de personnes qui rejoignent le groupe expert-travail lors des tables rondes régionalisées, finissent par dépasser le cadre possible d'un débat. François Bayrou s'adresse à un parterre parisien composé de 600 personnes : « acteurs institutionnels de L'École, organisation de parents, d'élèves, d'enseignants, représentées au Conseil Supérieur de l'Éducation (...), les responsables de l'administration, directeurs, recteurs, inspecteurs d'académie, (...) interlocuteurs et partenaires de l'école, associations familiales, professionnelles, entreprises (...), acteurs du débat public, philosophes, journalistes, publicistes, sociologues⁸³ ». Selon le Ministre « le choix du Gouvernement c'est la recherche de la conviction, la discussion, la concertation. On doit convaincre avant de changer. On doit convaincre pour changer⁸⁴ ». L'élargissement des consultés est probant.

Cependant, si la juxtaposition des interventions permet d'aborder un grand nombre de sujets, Jean-Claude Barbarant⁸⁵, SE-FEN, déclare qu'il va être aussi bref que possible mais il dit aussi son impatience à débattre véritablement. La remarque est pertinente. L'organisation en débats régionalisés confirme la rapidité d'une juxtaposition des prises de parole, large en

⁸⁰ Archives nationales de Fontainebleau, versement n° 20010373, article 2, Professeur de mathématiques du collège de Champagny, Haute-Saône.

⁸¹ Archives nationale de Fontainebleau, versement n° 20010373, article 4, « Groupe de travail 'éducation', la réforme des collèges », compte-rendu de la réunion du 19 janvier 1994.

⁸² Révision du financement de l'école privée sous contrat par les collectivités territoriales, sans montant limité. Cette révision engendre une forte mobilisation du camp laïque et de grandes manifestations qui obligent le Gouvernement à faire machine arrière.

⁸³ Archives de l'Inspection générale de l'Éducation nationale, François Bayrou, « Discours d'ouverture », Un nouveau contrat pour l'école, journée d'ouverture vendredi 4 mars 1994, Unesco, Paris, compte-rendu des travaux, p. 5.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid., Jean-Claude Barbarant, Secrétaire général du SE-FEN, p. 94.

interlocuteurs qui constituent une exposition de propos. Le Ministre François Bayrou insiste pour que des interlocuteurs locaux prennent la parole de « manière individuelle⁸⁶ » en réunion plénière. Cette remarque ne permet pas de sortir des interventions syndicales lors des échanges. Ces habitués contournent alors la volonté du Ministre en s'adressant à l'assemblée en leur nom propre tout en déclarant qu'ils s'effacent alors de leur fonction de représentation. En conclusion le Ministre juge plus que positif cette rencontre dont le nombre de participants atteste selon lui du succès de l'entreprise puisque 1200 personnes, à Bordeaux par exemple, étaient présentes⁸⁷. Pourtant c'est bien majoritairement la représentation syndicale qui s'exprime.

Devant la représentation nationale élue lors d'une déclaration à l'Assemblée nationale suivie d'un débat sans vote, François Bayrou dévoile ces 155 mesures. Il vise à faire partager à aux élus son souhait d'engager un dialogue dépassant les seuls initiés de l'école : « L'école n'est pas l'affaire de spécialistes et d'experts. Elle est l'affaire de tous les Français⁸⁸ ». Les députés de l'opposition lui reprochent d'avoir trouvé un terrain d'entente avec la gauche parce qu'il a géré ce débat avec les syndicats de gauche. Ils dénoncent la rapidité des opérations : « vous avez tout fait pour qu'elles soient expéditives, pour ne pas être tenu par les propositions précises formulées par les partenaires du système éducatif, en un mot, pour garder les mains libres⁸⁹ ».

La volonté de rassembler un grand nombre d'interlocuteurs permet lors du débat pour « Un nouveau contrat pour l'école » de confronter publiquement par des déclarations juxtaposées les points de vue des différents participants sans en retenir un seul en particulier. Ces deux expériences de consultation et de débat, juxtaposées mais néanmoins complémentaires permettent à François Bayrou de porter la caution publique des décisions qu'il prend. François Bayrou et Claude Allègre par la suite⁹⁰ ont résolument tenté d'ouvrir le dialogue à la société en faisant de l'École un sujet public non plus réservé aux seuls acteurs et partenaires de l'École. Déployant chacun pour des raisons différentes une stratégie politique de communication, l'École devient un sujet politique médiatique. Il s'agit d'engager des réformes avec la société et non plus seulement celle du monde interne de l'École.

Conclusion

En 2003 le débat public fait irruption dans le champ de l'éducation avec le « débat national sur l'avenir de l'École » qui amplifie ce que les années 1990 ont produit. La communication des ministres va croissante, utilisant les médias et les nouvelles technologies. Le choix de faire participer tous les Français qui le souhaitent aux questions éducatives concrétise dans l'Éducation nationale un mode démocratique participatif montant au sein de la société.

⁸⁶ Archives de l'Inspection générale de l'Éducation nationale, François Bayrou, « Un nouveau contrat pour l'école, Table ronde 'École : missions et contenus' vendredi 8 avril 1994, Palais des Congrès, Bordeaux » MEN, compte-rendu des travaux, p. 32.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ François Bayrou, déclaration à l'Assemblée nationale, première séance du 8 juin 1994.

⁸⁹ Ibid., Guy Hermier, Député PC, 4^{ème} circonscription des Bouches-du-Rhône.

⁹⁰ Claude Allègre en 1998, farouche adversaire du SNES, le principal syndicat des enseignants du second degré, et plus particulièrement de sa secrétaire générale, Monique Vuailat, sait qu'il aura besoin d'impliquer la société dans son entreprise de rénovation du lycée pour faire face à ce puissant adversaire. L'organisation d'une consultation intitulée « Quels savoirs enseigner dans les lycées ? » est volontairement construite pour ne pas affronter le SNES.

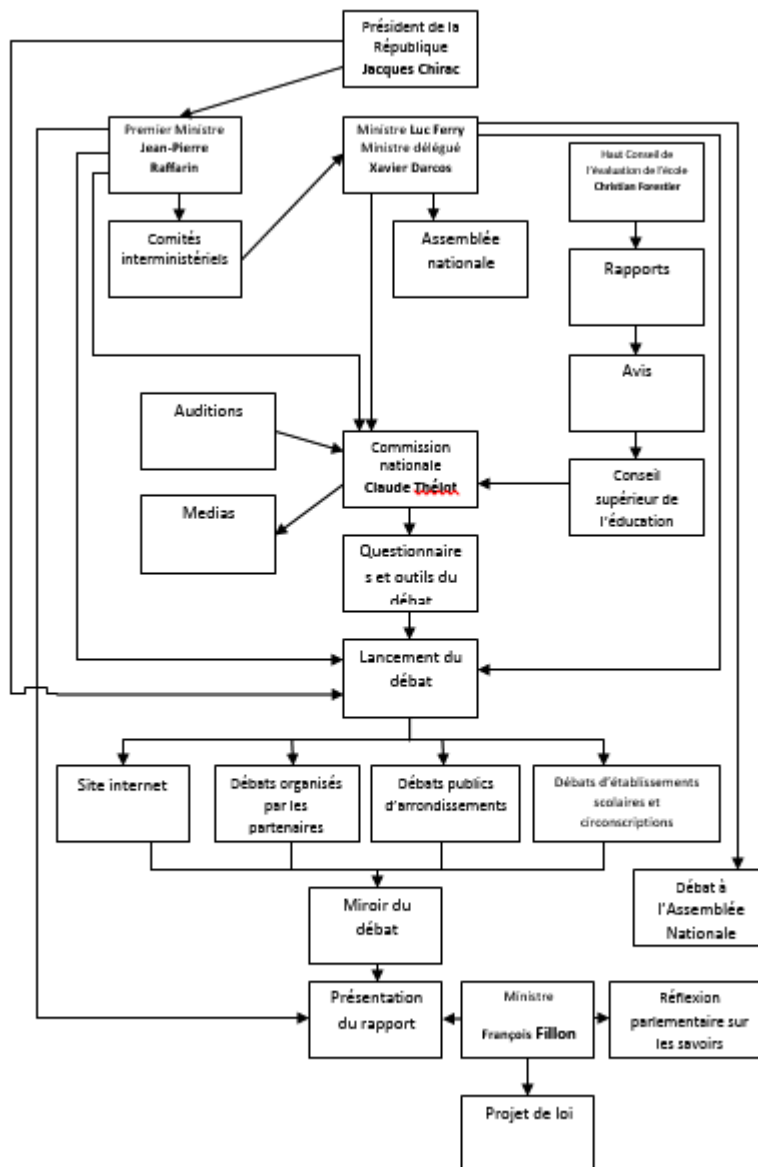


Schéma n° 5 : Procédure d'organisation du « débat sur l'avenir de l'École » présidé par Claude Thélot en 2003. Les organisations syndicales sont auditionnées au même titre que d'autres organisations, associations, partenaires et personnalités.

L'interlocuteur syndical légitimé dans le dialogue sur les questions éducatives n'est donc plus le seul à avoir la possibilité de s'exprimer. Il compose à plusieurs reprises avec l'ensemble de la société sur les sujets sur lesquels il détenait la primeur⁹¹. Sans pourtant l'avoir perdue, sa place n'est pas discutable sur l'échiquier du dialogue social. Les principaux syndicats représentants des enseignants contournés chaque fois dans le rôle qu'on leur assigne⁹² sur l'échiquier consultatif retrouvent inmanquablement leur place et amplifient par leurs réactions l'écho de leurs revendications. À la lecture de ces expériences participatives le seul argument du contournement des syndicats d'enseignants s'affaiblit. Les commissions indépendantes chargées d'établir le dialogue opèrent des choix stratégiques quant à leur

⁹¹ Louis Weber, « De quelques enjeux pour les années à venir », in André D. Robert, *Miroirs du syndicalisme enseignant*, Nouveaux Regards, Syllepse, 2006, p. 171-185.

⁹² Alice Mazeaud, « Le débat national sur l'avenir de l'École ou des partenaires sociaux à l'épreuve de la démocratie participative », *Politix*, 2006/3, n° 75, p. 143-162.

proximité avec les syndicats. La mise à distance de ces principaux interlocuteurs est inégale tout comme celle de l'élargissement à d'autres acteurs. En revanche, la revendication des syndicats d'enseignants ne faiblit pas devant les tentatives d'élargissement du dialogue sur les questions éducatives. C'est l'argumentation pour garder leur rôle d'interlocuteur principal qu'ils font évoluer. Sous l'apparence d'une organisation composée en défiance supposée ou ressentie par les organisations syndicales, à la phase de consultation participative succède systématiquement celle d'une reprise des discussions avec les syndicats. L'institutionnalisation des formes de la participation et les publics visés sont définis mais ne contraignent pas les organisations syndicales à restreindre leur parole légitime dans ce seul cadre.

Bibliographie

- Aubert V., Bergounioux A., Martin J.-P., Mouriaux, *La forteresse enseignante, La Fédération de l'Éducation Nationale*, Fondation Saint-Simon, Fayard, 1985.
- Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, 2005.
- Bacqué M.-H., Sintomer Y., *La démocratie participative : Histoire et généalogie*, La Découverte, 2011.
- Bherer L., « Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques », in « Démocratie et participation : un état des savoirs », *Participation*, n° 1/2011, p. 105-129.
- Brucy G., *Histoire de la FEN*, 2003.
- Chevandier C., in Frajerman L., Bosman L., Chanet J-F., Girault J., (éds), *La Fédération de l'Éducation nationale (1928-1992) Histoire et archives en débat*, Septentrion, 2010.
- Colas Degenne I., « L'histoire d'une consultation : Fontanet, ministre de l'Éducation nationale et précurseur du débat public (1973) », EHESS, Paris, octobre 2011, <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/943>
- Colas Degenne I., *Dialoguer dans l'Éducation nationale : de la consultation au débat public (1973-2003)*, thèse de doctorat sous la direction de Rebecca Rogers, Université Paris Descartes, novembre 2012.
- « Démocratie et participation : un état des savoirs », *Participation*, De boeck, n° 1/2011.
- Geay B., *Le syndicalisme enseignant*, Repères, La Découverte, 2005.
- Girault J., *Instituteurs, Professeurs, une culture syndicale dans la société française (fin XIXe – XXe siècle)*, Publications de la Sorbonne, 1996.
- Lascoumes P., Le Galès P., (dir.), *Gouverner par les instruments*, Les Presses de Sciences Po, 2006.
- L'école fondamentale*, Sudel, 1973.
- L'école fondamentale, Pour qu'il soit encore temps*, Sudel, 1977.
- Lelièvre C., Nique C., *Bâtisseurs d'école, Histoire biographique de l'enseignement en France*, Nathan, 1994.
- Lelièvre C., *L'école des présidents, de Charles de Gaulle à François Mitterrand*, Odile Jacob, 1995.
- Lemaire M., Zémor P., (dir.), *La communication publique en pratique*, La Documentation Française, 2008.
- Mazeaud A., « Le débat national sur l'avenir de l'École ou des partenaires sociaux à l'épreuve de la démocratie participative », *Politix*, 2006/3, n° 75, p. 143-162.
- Neveu C., « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », in « Démocratie et participation : un état des savoirs », *Participation*, n° 1/2011, p. 186-209.

- Prost A., *Éducation, société et politiques. Une histoire de l'enseignement en France de 1945 à nos jours*, Seuil, 1992.
- Prost A., *Histoire de l'enseignement et de l'éducation, IV. Depuis 1930*, Perrin, 2004.
- Prost A., *Du changement dans l'école, Les réformes de l'éducation de 1936 à nos jours*, Seuil, 2013.
- Revel M., Blatrix C., Blondiaux L., Fourniau J-M, Hériard Dubreuil B., Lefebvre R., (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 2007.
- Robert A.D., *Le syndicalisme enseignant des écoles, collèges, lycées*, La Documentation Française, 1995.
- Robert A.D., *Miroirs du syndicalisme enseignant*, Nouveaux Regards, Syllepse, 2006.
- Robert A.D., *L'école en France de 1945 à nos jours*, Presses universitaires de Grenoble, 2010.
- Rosanvallon P., *La question syndicale*, Hachette Pluriel, 1998.
- Sintomer Y., (dir.), « La démocratie participative », *Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française, n° 959/2009.
- Solau, G., « Le processus de décision dans les systèmes éducatifs », *Revue internationale d'Éducation*, n° 32, Sèvres, mars 2003.
- Suaud C., « Le mythe de la base [Les États Généraux du développement agricole et la production d'une parole paysanne] », in *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol 52-53, juin 1984, Le travail politique, p. 56-57.
- Toulemonde, B., *Petite histoire d'un grand ministère, l'Éducation nationale*, Albin Michel, 1988.
- Weber L., « De quelques enjeux pour les années à venir », in André D. Robert, *Miroirs du syndicalisme enseignant*, Nouveaux Regards, Syllepse, 2006, p. 171-185.