



HAL
open science

Introduction : les politiques sociales, entre inertie et ré-institutionnalisation

Thierry Berthet, Bernard Conter

► To cite this version:

Thierry Berthet, Bernard Conter. Introduction : les politiques sociales, entre inertie et ré-institutionnalisation. Dynamiques régionales. Revue interdisciplinaire de l'IWEPS, 2015, Les politiques sociales, entre inertie et ré-institutionnalisation (2), pp.4-5. 10.3917/dyre.002.0004 . halshs-02613464

HAL Id: halshs-02613464

<https://shs.hal.science/halshs-02613464v1>

Submitted on 3 May 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Introduction : Les politiques sociales, entre inertie et ré-institutionnalisation

Thierry Berthet

CNRS - Centre Emile Durkheim et Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux

Bernard Conter

IWEPS

Le thème du changement est au cœur de l'analyse des politiques publiques. Ses causes, ses mécanismes, ses conséquences, mais aussi les résistances à la réforme, suscitent l'intérêt des politistes et des sociologues de l'action publique. Les politiques sociales constituent dans ce cadre un objet particulier en raison de leur enracinement culturel et historique dans les états sociaux. Résultant souvent de luttes sociales, attachées à des valeurs et des traditions, elles sont souvent associées à des « modèles nationaux » (d'éducation, de santé, de protection sociale...). Les politiques sociales se caractérisent également par le rôle influent et déterminant des acteurs associés à leur mise en œuvre. Ces diverses caractéristiques expliquent en partie les résistances et ce qui apparaît parfois comme une inertie des politiques sociales.

Depuis une quinzaine d'années, les politiques sociales sont aussi soumises à divers processus de comparaison et de coordination européens. Bien que ne disposant que de très rares compétences et de pouvoir contraignant dans le domaine social, l'Union européenne exerce sur les Etats une pression adaptative par le biais de la diffusion d'analyses, de concepts, de *benchmarking*. Des façons de faire et de penser sont ainsi promues et parfois importées dans les Etats membres. On parle, en ce sens, d'européanisation des politiques publiques qui peuvent, le cas échéant, se ré-institutionnaliser autour d'un référentiel de l'activation.

Ce numéro de *Dynamiques régionales* vise à discuter, à partir d'une série de points de vue sur les transformations de l'Etat social, la manière dont le changement introduit dans les politiques européennes trouve un écho ou pas dans les politiques nationales (communautaires ou régionales). En particulier les contributions ici rassemblées analysent les logiques contradictoires de promotion et de résistance à la réforme dans différents domaines d'action publique pour expliquer les résultantes en termes d'inertie ou de changement. Ces contributions ont été discutées lors de deux récents colloques de science politique¹ et s'appuient sur les grilles de lecture et d'analyse et les concepts présentés dans un premier article.

UNE SÉRIE DE POINTS DE VUE SUR LE CHANGEMENT ET L'INERTIE

Les contributions réunies dans ce numéro abordent la question du changement induit ou étayé par les politiques communautaires. Elles prennent en considération trois dimensions intro-

duites par le débat théorique : l'existence d'une forme d'euro-péanisation de l'objet étudié, le processus et le niveau d'institutionnalisation du changement introduit et les formes de résistance à ce changement.

OBJETS DU CHANGEMENT

Concernant les objets retenus par ces articles, il convient de noter pour commencer qu'ils se rejoignent en termes de domaine d'action publique pour explorer le changement dans les politiques sociales. Ils relèvent ainsi tous d'une analyse du changement engagé en lien avec les politiques européennes dans les formes politiques de la protection sociale contemporaine au sein des États membres. Pour la grande majorité des textes (5 sur 7) les objets retenus constituent des instruments des politiques sociales. Trois contributions (Mehdi Arrignon ; Mathieu Béraud, Emilie Ferial, Jean-Pascal Higelé ; Nadia Okbani) relèvent du champ des prestations sociales et s'intéressent à la mise en œuvre d'une allocation sociale de type revenu minimum et notamment le Revenu de Solidarité Active (RSA) en France. Deux autres contributions (Miguel Souto-Lopez ; Céline Mahieu) relèvent du champ de la certification, c'est-à-dire de la reconnaissance des compétences académiques et professionnelles dans des formes institutionnalisées de validation en Wallonie. D'un côté est analysée la mise en œuvre du cadre européen des certifications tandis que de l'autre c'est la validation des compétences qui est soumise à examen. Les deux dernières contributions abordent l'une les changements intervenus dans un domaine d'action publique, l'alphabétisation (Catherine Bastyns, Anne Godenir et Christine Mainguet) ; l'autre aborde la question des structures organisationnelles de production du changement que représente le dialogue social sectoriel européen (Emmanuelle Perin).

En dépit du fait que ces articles s'adossent à des courants théoriques différents, ils se rejoignent en termes de démarche par la mobilisation des outils et catégories de l'analyse des politiques publiques (voir la mise en perspective de Bernard Conter). Si cette communauté de point de vue s'explique largement par la confrontation de ces analyses à l'occasion de colloques disciplinaires de science politique, elle témoigne également de la vitalité des controverses développées autour de la nature, la densité et l'intensité du changement introduit par les instances communautaires. Pour en rendre compte de manière synthétique, il importe de s'intéresser aux lignes d'observations et argumentatives développées et de relever les leçons de ces analyses empiriques.

¹ Un premier atelier consacré au thème « politiques sociales, entre européanisation et inertie » a été organisé dans le cadre du colloque des associations francophones de science politique à Luxembourg en 2013. Le second, dont le thème portait sur « crises et ré-institutionnalisation des politiques sociales », a été organisé dans le cadre du colloque de l'Association belge francophone de science politique à Liège en 2014.

OBJETS ET ENSEIGNEMENTS DES CONTRIBUTIONS

Parmi les trois articles abordant la question des minimas sociaux, celle de M. Arrignon propose de comparer la réception de la réforme de ces instruments dans trois pays - la France, l'Espagne et les Pays-Bas. L'interrogation qu'il soulève concerne l'acceptation de ces réformes et le faible degré d'opposition des collectivités locales en charge du déploiement de ces mesures. La thèse qu'il défend est que les contraintes financières jouent un rôle clé dans ces processus et que la dépendance des collectivités locales aux transferts financiers nationaux (France, Pays-Bas) et européens (Espagne) rend le coût de l'inertie « impossible à soutenir économiquement ». Limités au cas français, le texte de M. Béraud, E. Ferial et J.-P. Higelé comme celui de N. Okbani, s'intéressent à la légitimation du changement par la mise en œuvre d'une phase expérimentale du RSA. M. Béraud *et al.* soulignent cependant, en convergence avec M. Arrignon, que l'innovation introduite demeure modeste tant sur le fond qu'à propos de la procédure de mise en œuvre. De son côté, N. Okbani identifie des résistances cognitives liées à la faible capacité du couple expérimentation/évaluation à modifier le « référentiel d'activation de la protection sociale ». Au contraire, l'évaluation se présente comme un outil de légitimation des politiques ajustées aux prescrits européens.

Le champ de la certification constitue un domaine d'action publique chargé d'enjeux. En son sein, le cadre européen des certifications, outil de mise en convergence des politiques éducatives (au sens large), interroge frontalement la capacité des politiques communautaires à produire du changement dans un secteur particulièrement institutionnalisé d'action publique. L'article de M. Souto-Lopez interroge la transposition de ce cadre en Belgique francophone. Il souligne les mécanismes de résistance et notamment les controverses apparues dans ce processus. Il pointe à ce sujet le rôle de la sémantique dans leur émergence et celui des acteurs nationaux dans leur régulation. C. Mahieu de son côté interroge la mise en œuvre de la validation des compétences en Wallonie. A l'intersection des champs de l'emploi et de la formation professionnelle et promue par les instances communautaires dans le cadre de la notion de formation tout au long de la vie, la reconnaissance des apprentissages non formels et informels est ici analysée au prisme de la sociologie de la traduction et des théories de *policy transfer*. En termes d'imputabilité du changement, il apparaît difficile, selon les termes de cet article, de faire la part des choses entre influence européenne et stratégie nationale. Par ailleurs, et comme dans la contribution de M. Souto-Lopez, le rôle des acteurs, en l'occurrence les interlocuteurs sociaux, dans la régulation des controverses émergeant de cette adaptation aux prescrits européens apparaît central.

L'observation des politiques publiques de soutien à l'alphabétisation dans une perspective diachronique telle que proposée par C. Bastyns, A. Godenir et C. Mainguet permet de mettre le changement en perspective longue (un demi-siècle en l'occurrence). Il en ressort l'institutionnalisation d'un champ d'action publique et son inscription croissante dans le champ des politiques de l'emploi. De pair avec cet entrelacement, la structuration du secteur de l'alphabétisation s'accompagne d'un jeu

complexe de contraintes managériales et d'opportunités financières qui obligent les opérateurs du tiers-secteur à des adaptations constantes à l'évolution des règles du jeu procédural.

Les cadres procéduraux sont également au cœur de l'article d'E. Perin consacré au dialogue social sectoriel européen. La mise en évidence des conditions d'émergence et de l'effectivité du changement lié à l'europanisation dans un domaine marqué par le caractère faiblement contraignant des compromis politiques qui s'y nouent constitue une gageure. En observant les accords négociés dans deux secteurs d'action publique, la santé et l'agriculture, elle met en évidence l'alchimie complexe des ingrédients nécessaires pour que des accords sectoriels soient suivis d'effets. Les différentes conditions identifiées dans l'article (position domestique forte des partenaires sociaux, compétence sectorielle, contenu du texte, participation aux instances européenne, etc.) constituent en effet autant d'exigences complémentaires où il s'avère que l'absence d'au moins une des conditions empêche toute mise en œuvre.

CONVERGENCES ANALYTIQUES

Le premier constat qui émerge de manière congruente est que le réacteur du changement dans les politiques sociales se nomme activation. Toutes les contributions présentées dans ce numéro spécial confirment l'influence de ce changement de paradigme dans la conception, la fabrication et la délivrance des politiques du social, qu'elles relèvent de la politique de l'emploi, de la formation, de l'éducation ou de la régulation du rapport salarial dans certains secteurs comme la santé ou l'agriculture.

Le second constat partagé par les auteurs tient à la capacité de résistance des politiques nationales. Evidemment, l'attention portée dans l'organisation de ces échanges scientifiques à la question de l'inertie y est pour quelque chose. Mais il n'en reste pas moins que la transversalité de ce constat interroge sur la capacité de l'Union européenne à produire du changement. En particulier la méthode de production basée sur la *soft law* et plus largement la prédilection pour les normes procédurales sont ici interrogées.

Concernant la diffusion du changement, le constat qui se dégage rejoint les observations de Berthet & Conter (2011) dans le champ de l'emploi. En effet, si du point de vue des représentations, le socle cognitif proposé par le paradigme d'activation semble bien installé et que ses déclinaisons instrumentales (outils de management des opérateurs et règles de responsabilisation des bénéficiaires notamment) se développent allègrement, il faut bien constater que le champ des acteurs et des organisations collectives est celui qui connaît les formes plus patentes d'inertie. L'insistance commune sur la compréhension du rôle des acteurs comme variable structurante des difficultés de diffusion des prescrits européens en est une claire illustration.

Même si comme le rappelait Héraclite d'Ephèse, « rien n'est permanent sauf le changement », il faut bien conclure ici que la procrastination semble demeurer l'arme la plus efficace de sa résistance.