

# Dynamiques régionales

Revue interdisciplinaire  
de l'INEPS

n°2

Printemps 2015

L'INEPS est un institut scientifique public d'aide à la prise de décision à destination des pouvoirs publics. 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 de la présentation de statistiques et d'indicateurs à la réalisation d'études et d'analyses approfondies dans les champs couverts par les 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.

## Les politiques sociales, entre inertie et ré-institutionnalisation

Coordination : Thierry Berthet et Bernard Conter

*Politiques sociales et influences européennes :  
problématiser le changement et l'inertie*, Bernard Conter

*Le coût de la résistance. Les ressources territoriales face aux stratégies  
« d'activation » de la protection sociale (France, Espagne, Pays-Bas)*, Mehdi Arrignon

*Le changement dans la continuité : l'activation du revenu minimum en France  
sous le vernis de l'innovation sociale*, Mathieu Béraud, Emilie Feriel et Jean Pascal Higelé

*L'impossible remise en question du modèle d'activation de la protection sociale  
en France : le rôle des évaluations du RSA dans le processus d'européanisation  
des politiques sociales*, Nadia Okbani

*Les impacts domestiques du Cadre européen des certifications  
en Belgique francophone : controverses autour d'un instrument*, Miguel Souto-Lopez

*Prescrits européens et jeux d'acteurs autour de la formation et de la  
reconnaissance des acquis de l'apprentissage en Belgique*, Céline Mahieu

*Institutionnalisation de l'alphabétisation des adultes en Belgique francophone :  
en quoi les politiques de l'emploi et la référence à l'employabilité  
ont-elles modifié le champ ?* Catherine Bastyns, Anne Godenir et Christine Mainguet

*L'européanisation des politiques sociales par le biais du dialogue social sectoriel  
européen : impasse ou opportunité ?* Emmanuelle Perin

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, *Dynamiques régionales* offre aux chercheurs une oppor-

tunité 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.

### COMITÉ DE RÉDACTION

Directeur de la publication : Sébastien Brunet

Rédactrice en chef : Béatrice Van Haeperen

Comité de rédaction :

Sébastien Brunet

Marc Debuissou

Claire Dujardin

Jean-Luc Guyot

Catherine Laviolette

Abdeslam Marfouk

Amandine Masuy

Sile O'Dorchai

Isabelle Reginster

Vincent Scourneau

Béatrice Van Haeperen

Frédéric Verschuere

Frédéric Vesentini

Coordination de l'édition : Evelyne Istace

### CONSEIL SCIENTIFIQUE

Lionel Artige (ULg)

Marc Bourgeois (ULg)

Michele Cincera (ULB)

Eric Cornélis (U/Namur)

Christian de Visscher (UCL)

Catherine Dehon (ULB)

Marcus Dejardin (UNamur et UCL)

Pierre Desmarez (ULB)

Thierry Eggericks (UCL)

Jean-Marie Halleux (ULg)

Bertrand Hamaide (FUSL)

Marc Jacquemain (ULg)

Benoît Mahy (UMons)

Quentin Michel (ULg)

Marthe Nyssen (UCL)

Dominique Peeters (UCL)

Nathalie Schiffino (UCL)

Ilan Tojerow (ULB)

Edwin Zaccai (ULB)

Marc Zune (UCL)

Création graphique : Expansion Partners SA, Namur

Mise en page : Imprimeries Havaux SA, Fleurus

Editeur responsable : Sébastien BRUNET

Dépôt légal : D/2015/10158/2

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

## TABLE DES MATIÈRES

<i>Introduction : les politiques sociales, entre inertie et ré-institutionnalisation,</i> Thierry Berthet et Bernard Conter	4
<i>Politiques sociales et influences européennes : problématiser le changement et l'inertie</i> Bernard Conter	6
<i>Le coût de la résistance. Les ressources territoriales face aux stratégies « d'activation » de la protection sociale (France, Espagne, Pays-Bas)</i> Mehdi Arrignon	16
<i>Le changement dans la continuité : l'activation du revenu minimum en France sous le vernis de l'innovation sociale</i> Mathieu Béraud, Emilie Feriel et Jean Pascal Higélé	26
<i>L'impossible remise en question du modèle d'activation de la protection sociale en France : le rôle des évaluations du RSA dans le processus d'eupéanisation des politiques sociales</i> Nadia Okbani	37
<i>Les impacts domestiques du Cadre européen des certifications en Belgique francophone : controverses autour d'un instrument</i> Miguel Souto-Lopez	48
<i>Prescrits européens et jeux d'acteurs autour de la formation et de la reconnaissance des acquis de l'apprentissage en Belgique</i> Céline Mahieu	60
<i>Institutionnalisation de l'alphabétisation des adultes en Belgique francophone : en quoi les politiques de l'emploi et la référence à l'employabilité ont-elles modifié le champ ?</i> Catherine Bastyns, Anne Godenir et Christine Mainguet	72
<i>L'eupéanisation des politiques sociales par le biais du dialogue social sectoriel européen : impasse ou opportunité ?</i> Emmanuelle Perin	83

# 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 politique<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> 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.

# Politiques sociales et influences européennes : problématiser le changement et l'inertie

Bernard Conter  
IWEPS

## RÉSUMÉ

Cet article présente une revue de la littérature sur l'europanisation, les changements et l'inertie des politiques publiques. Il s'agit d'abord de définir cette notion d'europanisation et de distinguer les outils permettant de l'opérationnaliser. Sont ainsi distingués, les conditions, les mécanismes et les domaines de l'europanisation. Celle-ci est également considérée à partir des résultats. Pour ce faire, l'auteur présente des outils permettant de lire la direction et l'ampleur des changements des politiques publiques. Enfin, une attention est portée sur les phénomènes de résistance, liés aux décisions passées ou à des acteurs veto, qui peuvent expliquer partiellement des situations d'inertie des politiques.

**Mots-clés:** europanisation, changement des politiques publiques, politiques sociales

## ABSTRACT

*This article presents an overview of the literature on the Europeanisation, changes and inertia of public policies. It first provides a definition of the notion of Europeanisation and identifies the tools used to Europeanise, thereby distinguishing the conditions, mechanisms and fields of Europeanisation. The latter is also considered on the basis of the results. To that end, the author presents the tools that can be used to gauge the direction and scope of changes in public policies. Finally, attention is paid to the phenomena of resistance to decisions taken or to veto stakeholders, which can explain, to some extent, policy inertia situations.*

**Key words:** europeanisation, changes of public policies, social policies.

## INTRODUCTION

Les politiques publiques sont l'objet d'influences et connaissent des changements. Le développement des pressions européennes est souvent présenté comme la variable explicative des transformations nationales. De nombreux travaux en sciences politiques et en études européennes ont cherché à approfondir les causes et mécanismes du changement. Ce premier article offre un panorama rapide et sélectif de ces recherches et décrit les cadres théoriques sur lesquels les différents contributeurs de ce numéro se sont appuyés.

Le processus d'influence réciproque des pouvoirs publics nationaux (et régionaux) d'une part, et supranationaux, d'autre part, est appelé europanisation dans la littérature. Un aperçu des différentes définitions de l'europanisation est d'abord présenté avant une entrée dans les mécanismes, les domaines et les conditions de cette forme de transfert d'idées et de prin-

cipes politiques. Ensuite, des outils d'analyse et de description du changement résultant de l'europanisation sont présentés. Ceux-ci insistent sur la direction et l'ampleur des transformations des politiques publiques. Il est également souligné que des changements qui apparaissent mineurs, parce qu'ils portent sur des ajustements des instruments des politiques publiques, peuvent en raison de leur caractère cumulatif ou des valeurs qu'ils portent, affecter les politiques au point d'en affecter les principes généraux.

Toutefois, une pression européenne n'est pas une condition suffisante au changement. Elle peut également être confrontée à des résistances qui sont le fait de caractéristiques institutionnelles, qui occasionnent un coût du changement trop important, ou à l'action d'acteurs veto.

Enfin, dans la perspective d'une influence bidirectionnelle entre Europe et États, l'analyse doit prendre en compte la dynamique d'une pression sur l'Europe qui peut aller dans le sens d'une accélération du programme de réforme européen ou, au contraire, d'une limitation voire d'une réorientation de celui-ci.

L'europanisation des politiques est un processus complexe dont les enjeux analytiques sont d'un grand intérêt dans une période de transformation progressive des paradigmes et institutions des États sociaux. Des outils d'analyse fins sont utiles à l'ambition explicative.

## 1. DÉFINIR L'EUROPANISATION

Plusieurs auteurs se sont efforcés de produire une définition de la notion d'europanisation en adoptant des perspectives différentes, mais complémentaires. Saurugger (2010) distingue trois types de définitions de l'europanisation : celles portant sur l'émergence de structures distinctes au niveau communautaire, celles qui considèrent l'intégration européenne comme la variable explicative des changements observés au sein des États et celles, enfin, qui insistent sur les interactions entre les niveaux européen et national.

Dans le premier ensemble de définitions, on trouve celle, souvent citée, de Cowles, Risse et Caporaso (2001, p. 3) qui présente l'europanisation comme « *the emergence and development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal and social institutions associated with political problem-solving that formalise interactions among actors, and of policy networks specialising in the creation of authoritative European rules* ».

Selon cette définition, le développement de structures européennes, en déposant en quelque sorte les États de certaines compétences, influence les politiques nationales. La perspective est proche de celle de Lindberg (1963, p. 102) qui

insiste dans sa définition sur « *the development of devices and processes for arriving at collective decisions by means other than autonomous action by member states* ». Une limite de ces définitions est de ne présenter aucun élément permettant de singulariser la notion d'eupéanisation par rapport à celle d'intégration européenne ; elles ne font que désigner un processus de transfert de compétences vers le niveau supranational (Saurer, Sarel, 2006).

D'autres travaux ont davantage conceptualisé l'eupéanisation comme un processus par lequel les politiques nationales<sup>1</sup> deviennent l'objet de politiques communautaires. La perspective est alors devenue celle d'une analyse de l'adaptation des politiques des États aux contraintes ou opportunités européennes. Ces travaux mettent en évidence la diversité des moyens et résultats de cette influence européenne selon les États et, au sein des États, selon les domaines politiques envisagés.

Ladrech (1994, p.69) propose une définition que l'on peut classer dans ce deuxième groupe ; il insiste davantage sur la prise en compte des dynamiques communautaires dans la décision politique nationale. L'eupéanisation est définie comme « *an incremental process re-orienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making* ». Cette définition est également connue comme celle du *downloading* ; l'intégration européenne est perçue comme la cause des changements nationaux.

Cette définition ne prend pas en compte les effets de « *feedback* » que l'eupéanisation peut produire sur les orientations ou débats européens. Dans une recherche récente sur la Belgique dans l'Europe, Van Hercke *et al.* (2011) soulignent l'importance de prendre en compte les influences réciproques des niveaux européen et national : « *la circularité des processus européens se trouvait mise en évidence. Il n'est tout simplement pas conforme à la description des mécanismes observés de considérer que les États membres se trouvent à la sortie de la machine, dans la seule position d'avoir à transposer, à obéir ou à bénéficier des décisions ou des impacts suscités par les initiatives européennes en la matière. Les processus de consultation, la place des négociations, les dynamiques d'acteurs font apparaître, au contraire, le poids des États membres dès les phases d'élaboration des projets européens et les interdépendances et interférences constantes qui interagissent tout au long, mettant en évidence combien la phase de construction laisse une place active aux acteurs et institutions nationales* » (Vanhercke *et al.*, 2011, p.7).

Ils s'inscrivent dans la perspective selon laquelle les acteurs nationaux peuvent utiliser les ressources européennes dans les débats nationaux, mais peuvent aussi influencer le processus européen en y apportant des valeurs ou représentations nationales. Ces deux stratégies sont appelées respectivement *download* et *upload* (Kröger, 2009).

<sup>1</sup> Le terme anglophone de *domestic policies* est plus adéquat dans le cadre d'une analyse qui prend en compte différents niveaux d'action publique (national, régional, local) au sein d'un État. Ce terme est utilisé, en français, dans la suite de cet article pour désigner les changements internes, quel que soit le niveau institutionnel.

Les approches plus récentes de l'eupéanisation ne considèrent plus celle-ci comme une influence unidirectionnelle, mais l'envisagent dans une perspective de réciprocité. Le processus inclut à la fois la construction européenne et l'adaptation des politiques nationales ou plus précisément les différentes formes d'ajustements (institutionnels, normatifs et stratégiques) qui peuvent s'opérer dans les deux niveaux de pouvoir considérés (Palier, Sarel, 2007).

Radaelli a proposé une définition de l'eupéanisation qui intègre ces dimensions. On peut la considérer comme la définition la plus complète et la plus aboutie de l'eupéanisation; celle-ci est présentée comme « *a process of (a) construction, (b) diffusion, (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things' and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU Public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourses, political structures and public policies* » (Radaelli, 2001, p.108). Palier et Sarel (2007, p.39)<sup>2</sup> proposent une définition plus concise - « *l'ensemble des processus d'ajustements institutionnels, stratégiques et normatifs induits par la construction européenne* » - qui s'inscrit dans la même perspective, mais qui renvoie de façon plus explicite aux « trois I » (idées, intérêts, institutions) qui représentent des variables classiques d'analyse en sciences politiques (Palier, Sarel, 2005) ; « *l'eupéanisation devient ainsi un processus dont les effets sont attachés à des changements dans le cadre institutionnel qui détermine les interactions entre acteurs publics et privés, changements dans les préférences et les motivations qui guident les choix des acteurs concernés, mais également dans les représentations et croyances attachées à l'action publique* » (Palier, Sarel, 2007, p.40).

Ces définitions présentent l'avantage d'envisager les deux directions de l'influence, mais aussi celle de prendre en compte, outre les changements d'instruments ou de politiques publiques, des dimensions discursive, procédurale et cognitive du changement. Cette dernière est essentielle dans un domaine où il n'existe pas de contrainte juridique formelle. Les différentes dimensions évoquées par Radaelli sont développées dans les sections suivantes.

## 1.1 Les domaines de l'eupéanisation

Il convient également de poser la question de ce qui est eupéanisé ou ce qui peut l'être. Ici également, les travaux de Radaelli (2000, 2004) offrent une contribution utile pour structurer l'analyse. Il distingue en effet les structures nationales, les politiques publiques et, enfin, les structures normatives et cognitives (voir tableau 1).

Par structures nationales, Radaelli entend les institutions, normes et processus politiques, mais également les structures de représentations (partis, groupes d'intérêt). Les politiques publiques sont également envisagées de façon large puisqu'elles englobent la façon de concevoir les problèmes, les acteurs et

<sup>2</sup> Il s'agit plus précisément d'une définition collective ; l'introduction de l'ouvrage de Palier et Sarel, dans laquelle est proposée la définition de l'eupéanisation est signée « EPPIE », acronyme d'un séminaire doctoral.

les instruments. Enfin, il prend en considération les valeurs, manière de penser l'action publique ou discours dominants.

Tableau 1 : Les domaines de l'eupéanisation

STRUCTURES NATIONALES	POLITIQUES PUBLIQUES	STRUCTURES COGNITIVES
<i>Structures politiques</i> - Institutions - administrations - relations intergouvernementales -structures juridiques  <i>Structures représentatives et de clivage</i> - partis, groupes d'intérêt, structures de clivage sociaux	- acteurs - problèmes politiques - style politique - Instruments - Ressources	- discours - normes et valeurs - légitimité politique - identités - traditions - paradigmes

Source : Radaelli (2003)

Börzel et Risse (2000, 2003) utilisent une distinction plus classique pour envisager, dans une même perspective, les domaines de l'eupéanisation : celle-ci peut porter sur les *policies* (instruments, approches de résolution des problèmes, discours), les *politics* (processus de formation des intérêts, leurs agrégations et leurs représentations) et le *polity* (institutions politiques, relations intergouvernementales, administrations, traditions étatiques, identités collectives). Ils invitent par ailleurs à prendre en compte une influence mutuelle des niveaux national et européen

## 1.2 Les conditions et mécanismes de l'eupéanisation

L'existence de débats ou de politiques européennes ne suffit pas à transformer des politiques nationales. Les travaux de Börzel et Risse (Börzel, 2001 ; Börzel, Risse, 2000, 2001, 2003) permettent d'expliquer les mécanismes de l'eupéanisation. L'approche, qui repose sur quatre étapes successives de l'eupéanisation, est intéressante d'un point de vue analytique malgré son aspect linéaire.

La première étape de l'eupéanisation est constituée du « processus européen » de prise de décision. En conséquence de celui-ci s'exerce sur les États une « pression adaptative » (étape 2) les incitant à faire évoluer leurs politiques publiques. Cette pression sera gérée à travers les « prismes nationaux » (étape 3) avant de produire des « résultats » (étape 4).

La pression adaptative est fonction du degré de compatibilité entre les institutions, les normes, les valeurs en vigueur au niveau communautaire et au niveau national. Cet écart entre les exigences européennes et les caractéristiques des politiques menées par les États porte le nom de « *misfit* »<sup>3</sup> (Börzel, 2001). Une influence ne peut être envisagée que si une certaine divergence entre les deux niveaux s'observe. L'écart provoque des tensions qui peuvent produire du changement. En cas de compatibilité trop évidente, la question de l'influence perd de sa pertinence. En d'autres termes, ce n'est que s'il y a un écart

entre les orientations européennes et les institutions et politiques nationales que les gouvernements auront tendance à changer leurs politiques. Cowles *et al.* (2001, p.7) résumant cette idée par la célèbre formule suivante : « *the lower the compatibility (fit) between European institutions and national institutions, the higher the adaptational pressure* ».

La pression adaptative produira des résultats différents selon les pays en fonction des facteurs facilitateurs ou bloquants au sein des « prismes nationaux » que sont les institutions, les acteurs, les éléments de culture politique nationale appelés. Les États ne sont pas considérés dans la littérature sur l'eupéanisation comme des structures qui réagiraient mécaniquement de façon à créer une convergence inéluctable des politiques publiques en Europe, mais comme des systèmes qui interprètent, se saisissent des opportunités, négocient, voire résistent aux orientations européennes.

Börzel et Risse (2003) mobilisent deux approches théoriques différentes pour concevoir le changement des politiques domestiques. La première approche relève du néo-institutionnalisme du choix rationnel<sup>4</sup> ; elle insiste sur le rôle des acteurs, présentés comme stratégiques, rationnels et poursuivant des intérêts propres. L'eupéanisation est considérée, dans cette perspective, comme une structure d'opportunités politiques qui offre à certains acteurs des ressources supplémentaires pour exercer leur influence alors qu'elle va restreindre les opportunités d'autres acteurs. Les normes et orientations européennes sont à considérer comme des redistributions de ressources.

Cependant pour Börzel et Risse, cette redistribution ne peut s'opérer que si 1) il existe un *misfit* suffisant pour promouvoir de nouvelles opportunités 2) les acteurs domestiques ont la capacité d'exploiter les nouvelles opportunités qui se présentent à eux. Cette capacité d'action est influencée par deux facteurs médiateurs.

<sup>3</sup> Selon les auteurs, l'expression utilisée sera *level of fit*, *fit-misfit*, ou encore *goodness of fit*. Börzel et Risse (2003) distinguent le *policies misfit* et l'*institutional misfit*.

<sup>4</sup> Voir Hall et Taylor (1993) sur les trois formes de néo-institutionnalisme et leur utilisation en sciences politiques.

D'abord, de multiples *points de veto* peuvent renforcer les acteurs qui ont intérêt à éviter ou modérer les contraintes européennes. Les *acteurs veto* sont ainsi en capacité de freiner les changements de la politique domestique. A l'inverse, certaines *institutions formelles* (*supporting formal institutions*) existantes peuvent fournir aux acteurs nationaux des ressources supplémentaires pour exploiter les opportunités que représentent pour eux les prescrits européens.

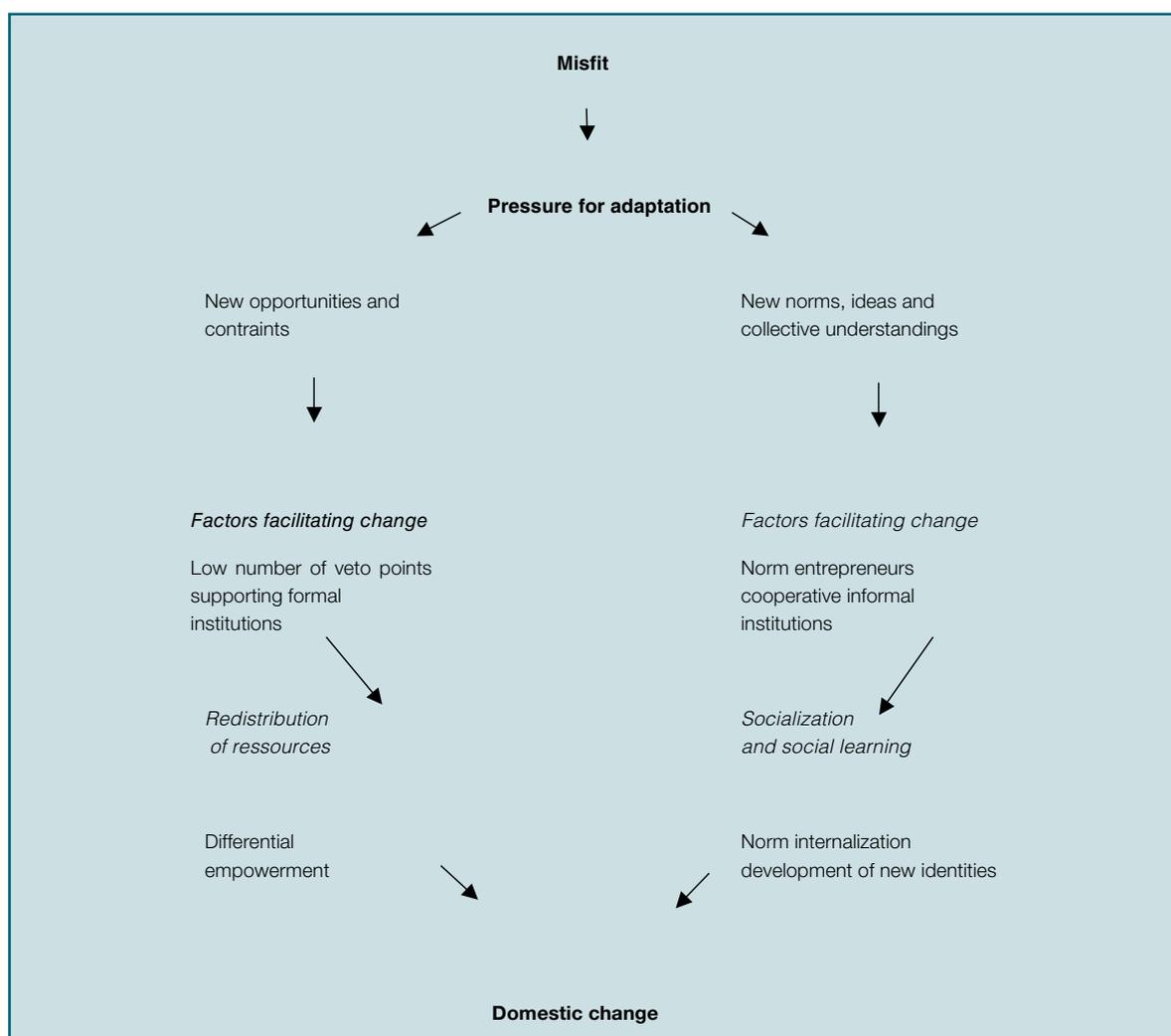
La seconde approche théorique mobilisée par Börzel et Risse (2003) est le néo-institutionnalisme sociologique. L'europanisation sera conçue dans ce cadre comme l'émergence de nouvelles normes, pratiques, manières de penser auxquelles les États sont confrontés et qui se diffusent dans leurs structures et pratiques du fait de la socialisation des acteurs.

Cette perspective peut être envisagée du point de vue des institutions et des acteurs. Les institutions interagissent, sont confrontées les unes aux autres et aux mêmes environnements

et pressions externes et vont en conséquence développer des réponses similaires. Des sociologues ont qualifié ces évolutions d'isomorphisme institutionnel (Di Maggio, Powell, 1991). Les acteurs, pour leur part, confrontés à des normes nouvelles et en décalage par rapport à leurs références (*misfit*) vont s'engager dans des processus d'apprentissage ou de socialisation leur permettant d'agir plus efficacement dans leur nouvel environnement. Le rôle particulier de « *norms entrepreneurs* » (agents de changements : communautés épistémiques, réseaux de politiques publiques) et d'institutions informelles permettant de s'appropriier les nouvelles normes et de construire des consensus constituera un déterminant majeur de ce processus d'évolution

Ces deux conceptions des mécanismes de changement sont présentées dans le schéma 1 ; elles ne sont pas incompatibles. On peut en effet considérer que ces deux mécanismes contribuent de façon simultanée au changement des politiques domestiques.

**Schéma 1 : Les logiques de changement domestique (selon la perspective des néo-institutionnalismes du choix rationnel et sociologique)**



Source: Börzel, Risse (2003: 69)

## 2. CONCEPTUALISER LES RÉSULTATS DE L'EUROPÉANISATION ET LES TYPES DE CHANGEMENTS

Les changements qui résultent de l'eupéanisation peuvent être de différents ordres. Il convient de préciser la direction de ces changements (c'est-à-dire leur cohérence avec les prescrits européens) et leur ampleur (changements symboliques ou substantiels). Nous mobilisons dans cette perspective les travaux de Radaelli, d'une part, et de Hall, d'autre part.

### Schéma 2 : Changement des politiques domestiques



Source: Radaelli (2002)

La *retrenchment* (ou retrait) est un effet paradoxal de l'eupéanisation, mais qui a pu être observé dans le cadre de certains travaux empiriques. Les politiques publiques nationales deviennent dans cette perspective « moins européennes » qu'elles ne l'étaient auparavant. Radaelli cite l'exemple de la libéralisation du transport routier, prônée par l'Europe, qui a conduit certains pays à adopter des mesures protectionnistes.

L'*inertie* correspond à l'absence de changement. Cette situation peut apparaître lorsque les prescrits européens paraissent trop éloignés des pratiques domestiques. Elle peut être la manifestation d'une résistance à l'eupéanisation et se traduire, par exemple, par des délais longs de mise en œuvre de directives. Toutefois, pour Radaelli (2002), dans le long terme l'inertie peut être impossible à soutenir économiquement ou politiquement. L'inertie peut *in fine* conduire à des changements radicaux<sup>5</sup>.

Le changement peut s'inscrire dans le sens du prescrit européen avec une intensité diverse. Radaelli distingue les situations d'absorption et de transformation. L'*absorption* désigne un changement par adaptation. Les structures et politiques publiques se caractérisent à la fois par des éléments de résistance et de flexibilité qui leur permettent d'absorber des changements non fondamentaux tout en maintenant inchangées leurs caractéristiques essentielles. Radaelli s'appuie sur les travaux d'Héritier (2001) et décrit l'absorption comme « *accommodation of policy requirements without real modification of the essential structures and changes in the logic of political behavior* » (Radaelli, 2000, p. 15).

<sup>5</sup> Cette distinction des différents sens du changement peut paraître intuitive. Elle ne va cependant pas de soi. Buller (2002 : 17) conçoit l'eupéanisation comme « *a situation where distinct modes of european governance have transformed aspects of domestic politics* » ; il rejette l'idée que l'eupéanisation puisse être décrite comme une situation d'inertie, d'absorption, ou de retrait : « *Europeanization is to denote a condition of becoming 'like Europe', then the term must at least imply some transformation in the sense of transformation 'in the logic' of domestic policies* » (idem).

<sup>6</sup> A titre d'exemple, certaines orientations de la stratégie européenne pour l'emploi, exprimées de façon directe dans les recommandations adressées à la Belgique, constituent des prescrits en opposition forte aux pratiques et compromis internes. On pense par exemple à la décentralisation de la négociation salariale ou à la suppression de l'indexation automatique des salaires sur l'inflation (Conter, Mainguet, 2010 ; Conter, Vander Stricht, 2011). En ces matières, aucun changement significatif n'est observé en Belgique, malgré la forte pression des institutions européennes (mais aussi du FMI, de l'OCDE, de la BCE, etc.). L'invitation de Radaelli de prendre en compte une perspective temporelle longue pousse toutefois à nuancer un constat d'absence de changement qui apparaîtrait comme définitif.

### 2.1 Direction du changement

Radaelli envisage plusieurs résultats du changement. Il propose une matrice qui croise les domaines du changement (structures politiques, politiques publiques, structures cognitives ; cf. *supra*) et un axe exprimant la direction du changement. Cette direction peut être celle du retrait ou de la transformation et se situer sur ce continuum<sup>5</sup>.

Enfin, la notion de *transformation* renvoie à des changements plus radicaux qualifiés de changements de paradigme, pour reprendre l'expression de Hall (cf. *section 2.2*). Il y a transformation lorsque les logiques fondamentales des politiques se transforment.

Börzel et Risse (2000) distinguent trois niveaux de changement « positif » : l'*adaptation*, l'*accommodation* et la *transformation*. La première qualifie la situation où « *member states are able to incorporate European policies without substantially modifying existing processes, policies and institutions. The degree of domestic change is low* » ; l'*accommodation* est proche de cette situation : « *member states accommodate Europeanization pressure by adapting existing processes, policies and institutions without changing their essential features and the underlying collective understandings attached to them. One way of doing this is by 'patching up' new policies and institutions onto existing ones without changing the latter. The degree of domestic change is modest* ». Leur définition de la transformation est similaire à celle de Radaelli.

Si la distinction entre ces formes de changement nous semble peu opérationnelle, il nous paraît important de retenir l'idée de superposition de politiques (*patch up*) nouvelles sans changement des politiques existantes.

### 2.2 Ampleur du changement

Comme le laisse entendre la distinction des directions du changement opérée par Radaelli, le changement peut être de nature et d'ampleur différentes.

Afin de qualifier les différents types de changements, Hall (1993) invite à prendre en compte le fait que les politiques publiques comportent trois dimensions : 1) les objectifs généraux (*overarching goals*) qui guident la politique dans un champ particulier ; 2) les instruments de l'action publique (*policy instruments*) développés pour répondre à ces objectifs et 3) le niveau précis (*precise settings*) de ces instruments<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Un exemple cité par Hall (1993) est celui des pensions de vieillesse : si l'*objectif* de la politique est d'alléger les problèmes financiers des plus âgés, l'*instrument* sera celui de la pension de retraite et le *niveau* sera celui du montant de cette allocation.

La notion d'instrument est définie comme un « *dispositif à la fois technique et social qui organise les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des signes dont il est porteur* » (Lascoumes, Le Galès, 2005 : 13). Un instrument est donc bien davantage qu'une simple technique. Il n'est, en ce sens, pas axiologiquement neutre, mais « *porteur de valeurs, nourris d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé* » (Lascoumes, Le Galès, 2005 p. 13).

A partir des distinctions établies, Hall (1993) distingue trois ordres de changements politiques : les changements de *premier ordre* concernent le niveau de fixation des instruments alors que les instruments eux-mêmes et les objectifs généraux de la politique ne changent pas ; les changements de *deuxième ordre* interviennent lorsque les instruments eux-mêmes, ainsi que leur niveau de fixation, sont modifiés. Enfin, lorsque les trois dimensions évoquées sont transformées, nous avons affaire à un changement de *troisième ordre*. Ce dernier type de changement est assimilé à un changement de paradigme.

Hall a établi cette typologie à partir de ses travaux sur l'évolution de la politique monétaire en Angleterre au cours des années 1970 et 1980. Hall a ainsi pu observer différents changements : évolutions fréquentes du taux d'intérêt sans changement des objectifs politiques (changements de premier ordre), des changements d'instruments (système de contrôle monétaire en 1971, abandon des objectifs en termes d'émission de monnaie en 1981) sans changement des objectifs généraux (changements de deuxième ordre) et abandon des politiques keynésiennes au profit d'une politique néolibérale et monétariste (changement de paradigme).

La mobilisation de cette seule grille de lecture présente néanmoins quelques limites. Hassenteufel (2008) lui adresse trois critiques. D'abord, Hall néglige d'autres types de changements dans sa définition (même s'il y fait référence au moins de façon implicite dans ses travaux) : les changements au niveau des acteurs (ressources, légitimité, opportunités), les changements des règles du jeu institutionnel (interactions entre acteurs) et les changements de ou pour les bénéficiaires des politiques publiques. Ensuite, les trois ordres de changements sont emboîtés de façon hiérarchique. Or, comme nous le verrons (voir la section 3), des changements *a priori* mineurs peuvent, à terme, changer profondément le sens des politiques.

Enfin, comme le souligne Hassenteufel, Hall ne prend pas suffisamment en compte l'absence de changement ou les changements d'ordre discursif ou symbolique. Or « *les changements et non changements se mêlent et conduisent à des hybridations complexes parce que le changement peut être symbolique avant d'être concret du fait de la dimension performative du discours politique (dire le changement pour le faire exister cognitivement, par exemple), dans la mesure où le changement s'opère plus au niveau de la mise en œuvre qu'à celui de la décision* » (Hassenteufel, 2008 p. 226).

### 3. DES CHANGEMENTS MINEURS, MAIS DÉCISIFS

Les différents travaux abordés jusqu'ici sous-estiment parfois l'importance de changements qui peuvent apparaître comme mineurs. La typologie de Hall (1993) qui s'appuie sur une distinction entre objectifs, instruments et niveaux de fixation des instruments qualifie de changement de premier ordre les changements qui portent sur le niveau de fixation des instruments sans affecter les deux autres dimensions des politiques publiques et considère ces changements comme de moindre ampleur que les changements affectant directement les instruments et les objectifs généraux des politiques publiques. Börzel et Risse (2000) assimilent, dans le contexte de l'eupéanisation, les changements de premier ordre au sens de Hall à l'*adaptation* et l'associent à un faible degré de changement. Enfin, les travaux sur la dépendance au sentier (section 4) insistent sur les phénomènes de *lock in* et d'autorenforcement.

Les contraintes organisationnelles n'empêchent toutefois pas nécessairement les pouvoirs publics de mener des réformes « innovantes ». Pour Palier et Bonoli (1999), des changements de premier et deuxième ordre peuvent conduire à des transformations importantes : « *souvent, derrière une stabilité de surface, des changements importants ont été adoptés* » (p.408) ; « *même des changements mineurs peuvent être fondamentaux, pour autant qu'ils ouvrent de nouveaux chemins de dépendance* » (p. 412). En effet, expliquent-ils, la mise en place de mesures qui peuvent sembler marginales peut introduire une logique nouvelle à même de provoquer, à terme, des changements significatifs. Palier et Bonoli (1999) distinguent ainsi les *pathdependent changes* des *path-shifting change*, selon qu'ils induisent ou non un changement de logique (ou *overarching goals* pour reprendre la notion de Hall).

Une des stratégies envisagées par ces auteurs pour parvenir à cette fin est la stratégie du changement progressif : « *l'introduction de logiques nouvelles malgré l'existence de fortes oppositions consiste à introduire une nouveauté initialement très limitée, qui ne va pas d'abord être perçue comme une remise en cause du système en place et ensuite à agir de manière incrémentale en développant peu à peu cette variable nouvelle, de façon à produire des changements plus profonds* » (p.418).

Notons que les autres stratégies identifiées par les auteurs, qui ne reposent pas nécessairement sur des changements mineurs, sont la confrontation (c'est-à-dire le fait d'imposer une réforme sans prendre en compte les préférences des acteurs concernés), l'action sur le référentiel (par l'apport de justifications théoriques nouvelles) ou l'action sur la structure des intérêts (nouvelles formes d'interaction politiques qui créent des opportunités nouvelles pour certains acteurs au détriment d'autres).

### 4. LES RÉSISTANCES AU CHANGEMENT

La dynamique de l'eupéanisation induit également des résistances au changement à propos desquelles il s'agit de se doter d'outils d'analyse. Deux concepts sont généralement mobilisés pour expliquer les freins aux changements: celui d'incrémentalisme développé par Lindblom (1959) et celui de dépendance au sentier importé en sciences politiques par Pierson (2000).

#### 4.1 Incrémentalisme

Lindblom insiste sur la rationalité limitée des acteurs, mais aussi sur leur nombre. La multiplicité des acteurs conduit à appréhender les processus décisionnels en termes d'ajustement mutuel et de compromis. Dans cette perspective, la décision relève souvent du plus petit commun dénominateur (Hassenteufel, 2008). Ceci se vérifie en particulier dans des sociétés pluralistes comme la Belgique où l'organisation en piliers, le scrutin proportionnel, la culture de la concertation sociale entre interlocuteurs sociaux conduisent à la recherche permanente de compromis entre acteurs.

Le deuxième postulat de Lindblom est celui de la préférence pour le *statu quo* du fait des aléas des informations sur les conséquences des options alternatives. Comme l'explique Hassenteufel (2008), plutôt que de réorienter une politique, les acteurs se « débrouillent » avec un nombre de choix déjà connus et familiers.

L'incrémentalisme met l'accent sur le caractère routinisé des processus décisionnels et le poids des pratiques établies. L'exercice d'établissement des budgets publics illustre bien cette propriété. Loin du « *zero base budgeting* », l'établissement d'un budget annuel s'appuie sur nombre de décisions passées (le personnel administratif en place, les projets adoptés, les engagements, les droits à la retraite, etc.) ; les décisions nouvelles ne portent en général que sur une part marginale du total considéré. Les changements sont dits incrémentaux, ils sont progressifs et ne remettent pas en cause les décisions passées.

#### 4.2 Dépendance au sentier des expériences passées

En ce sens, la notion d'incrémentalisme rejoint certains principes associés à l'idée de dépendance au sentier. Le concept de dépendance au sentier renvoie en effet à une situation où les avancées passées induisent des mouvements ultérieurs de même type (Erhel, Palier, 2003).

En d'autres termes, les solutions adoptées, les compromis et les institutions sont déterminants de la manière dont seront envisagées les réformes dans le futur. Les réformes que les acteurs nationaux pourront mettre en place seront dépendantes de leurs ressources, notamment cognitives, mais aussi de l'histoire des institutions et des « chemins de dépendance » que celles-ci ont tracés.

Cette conception du changement s'inspire de travaux de l'économie industrielle selon lesquels l'existence d'un choix technologique plus efficace ne poussera pas nécessairement les entreprises à s'y conformer en raison de différents types de coûts ou effets liés au changement (coûts d'investissement, d'apprentissage, effets de coordination, comportements d'adaptation par anticipation)<sup>8</sup> (Pierson, 2000; Palier et Bonoli, 1999).

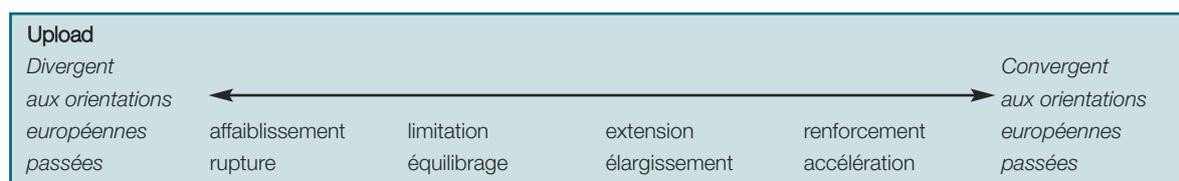
Pour Pierson (2000), les choix politiques passés limitent l'espace du possible du présent pour plusieurs types de raisons. D'abord, les processus d'action collective reposent sur la coordination de nombreux acteurs. Ensuite, les processus (cognitifs) de légitimation et d'interprétation des enjeux et des compromis reposent sur des coûts d'apprentissage. Enfin, les développements institutionnels reposent sur les règles existantes. Ces différents facteurs favorisent la continuité contre le changement ; « *l'accumulation de ces phénomènes explique la clôture des chemins de dépendance* » (Palier, Bonoli, 1999, p.403).

### 5. CHANGER LES ORIENTATIONS EUROPÉENNES

L'eupéanisation doit être considérée comme une relation entre les niveaux de pouvoir européens et nationaux (ou domestiques) qui produit des interactions réciproques et des changements à ces deux niveaux. La définition d'eupéanisation que nous avons retenue (Radaelli, 2001) s'appuie sur cette double orientation, mais les notions mobilisées en appui de son opérationnalisation (domaines de l'eupéanisation, mécanismes, résultats) attribuent une grande place au changement des politiques domestiques (*download*) et portent peu d'attention aux influences ascendantes (*upload*).

Nous proposons de compléter les approches *top-down* usuelles de l'eupéanisation à l'aide de l'outil suivant (cf. schéma 3) qui peut permettre de qualifier la direction du changement des orientations européennes poursuivie par les États. Nous considérons que les États peuvent souhaiter changer le processus européen dans le sens d'un approfondissement de ses orientations actuelles ou afin de s'en écarter. Comme le suggère Radaelli (cf. *supra*) en ce qui concerne les changements domestiques, les différents changements envisagés se situent sur un continuum.

Schéma 3 : La pression des Etats sur l'Europe - direction du feedback



Source : Conter (2012).

<sup>8</sup> L'exemple le plus souvent cité est l'usage du clavier QWERTY. Ce clavier a été pensé en 1870 de façon à limiter les enchevêtrements de barres de frappes des premières machines mécaniques. Malgré les progrès techniques permettant le développement de claviers plus rapides dès les années 1890, le QWERTY est resté maître. La production de masse et les coûts d'apprentissage ont rendu irréversible la première option.

Un État peut chercher à influencer le processus européen dans le sens d'un *renforcement* ou d'une *accélération* de celui-ci. Il s'agira d'en conserver l'orientation générale, mais, par exemple, d'augmenter le caractère coercitif du processus, d'augmenter les moyens disponibles, de le réformer afin qu'il concerne davantage de bénéficiaires, d'intensifier la communication ou les échanges autour d'un thème promu par l'Union européenne.

Il est aussi envisageable de viser l'*extension* des domaines couverts par une politique européenne ou, au sein d'une de celles-ci d'élargir les thématiques ou les bénéficiaires. On se situe ici dans une perspective proche de « l'effet de *spill-over* » (Haas, 1958) qui postule qu'une avancée dans la construction européenne en appelle mécaniquement d'autres, à la différence que l'on se situe ici dans la perspective de l'action stratégique des États.

Enfin, lorsque les orientations européennes s'écartent des préférences nationales, les États peuvent influencer le processus

européen en tentant un *rééquilibrage*, c'est-à-dire la prise en compte d'autres politiques qui correspondent mieux à leurs attentes ou censées atténuer les effets des premières, ou en visant une limitation des politiques à l'œuvre par une diminution de leur périmètre d'action, de leur niveau de contrainte, de leurs moyens.

Enfin, les États peuvent tenter de réorienter plus substantivement le processus européen par une *rupture* plus ou moins importante dans les politiques. Cette rupture peut se marquer par un changement de priorité, l'abandon d'un financement, l'arrêt d'une politique<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Quelques exemples illustrent notre propos : la révision d'un projet de traité budgétaire, dans le sens d'un assouplissement de ses contraintes, relègue de l'affaiblissement ; le développement d'une politique sociale sensée contrebalancer l'UEM est un équilibrage ; l'application de la méthode ouverte de coordination à l'éducation ou à la protection sociale est une extension, alors que l'obligation d'inscription d'une règle d'or de l'équilibre budgétaire dans les législations nationales est un renforcement des orientations et politiques européennes.

## BIBLIOGRAPHIE

- Berthet Thierry, Conter Bernard, 2011, « Les changements d'instruments de la politique de l'emploi en Wallonie et en France », *Travail et Emploi* n°125, pp. 53-63.
- Börzel Tanja, 2001, « Pace-setting, Foot-dragging and Fence-Sitting: Responses to europeanization » *Journal of Common Market Studies* n°2, pp. 193-241.
- Börzel Tanja, Risse Thomas, 2000, « When Europe hits Home : Europeanization and Domestic change », *European integration on line Papers* vol 4, n°15.
- Börzel Tanja, Risse Thomas, 2003, « Conceptualizing the Domestic impact of Europe » in Featherstone Kevin, Radaelli Claudio (Eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, pp. 57-80.
- Buller Jim, 2002, « Conceptualising Europeanisation », *Public Policy and Administration*, Vol. 17, n°2, pp. 4-24.
- Conter Bernard, 2012, *La stratégie européenne pour l'emploi. De l'enthousiasme à l'effacement*, CRISP, Bruxelles.
- Conter Bernard, Mainguet Christine, 2010, « Politiques de l'emploi et de la formation : quel référentiel en Wallonie ? » *Les cahiers du CIRTES*, n°4, pp. 275-296.
- Conter Bernard, Vander Stricht Valérie, 2011, « Changements des représentations et innovations dans le domaine des politiques de l'emploi : l'influence du contexte de crise en Wallonie », Communication au congrès de l'Association française de sociologie (RT 6), Grenoble, 8 juillet.
- Cowles, Maria Green Caporaso James, Risse Thomas, (eds), 2001, *Transforming Europe : Europeanisation and domestic change*, Ithaca, London.
- Di Maggio Paul, Powell Walter, 1991, *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago University press, Chicago.
- Erhel Christine, Palier Bruno, 2003, « Europe sociale et Europe de l'emploi : l'apport d'une perspective institutionnaliste à l'explication des trajectoires nationales », *Cahiers de la maison des sciences économiques* n°2003/30, Paris.
- Haas Ernst, 1958, *The Uniting of Europe : Political, social and economic forces 1950-1957*, Stanford University Press.
- Hall Peter, 1993, « Policy paradigms, Social Learning, and the State. The case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol 25, n°3, pp 275-296.

- Hall Peter, Taylor Rosemary, 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique* Vol. 47, n°3, pp. 469-496.
- Hassenteufel Patrick, 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris.
- Héritier Adrienne, 2001, « Differential Europe: Administrative responses to Community policy », in Cowles Maria, Gree Caporaso James, Risse Thomas, (eds), 2001, *Transforming Europe : Europeanisation and domestic change*, Ithaca, London.
- Kröger, Sandra, 2009, " What we have learnt: Advances, pitfalls and remaining questions" in OMC research, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 1, Vol. 13, Art. 5
- Ladrech Robert, 1994, « Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the Case of France », *Journal of Common market Studies*, vol 32, n°1, pp. 69-88.
- Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, 2005, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Lindberg Leon, 1963, *The Political Dynamics of European Integration*, Stanford University Press.
- Lindblom, Charles E. 1959. «The Science of 'Muddling Through'.» *Public Administration Review* 19: 79-88.
- Mailand Mikkel, 2008, « The uneven impact of the European Employment Strategy on member state's employment policies : a comparative analysis », *Journal of European Social Policy* Vol. 18, n°4, pp. 353-365.
- Palier Bruno, Bonoli Giuliano, 1999, « Phénomènes de Path Dependance et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue Française de sciences politiques* vol. 49, n°3, juin, pp. 399-420.
- Palier Bruno, Surel Yves, 2007, *L'Europe en action. L'eupéanisation dans une perspective comparée*, L'Harmattan, Paris.
- Palier Bruno, Surel Yves, 2005, « Les 'trois I' et l'analyse de l'Etat en action », *Revue française de science politique* n°1, vol. 50, pp. 7-31.
- Pierson Paul, 2000, « Increasing returns, Path Dependance, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, Vol. 94, n°2, pp. 251-267.
- Radaelli Claudio, 2001, « The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research », *Politique européenne* n°5, pp. 105-136.
- Radaelli Claudio, 2001, « The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research », *Politique européenne* n°5, pp. 105-136.
- Radaelli Claudio, 2003, « The Europeanization of Public Policy », dans Featherstone Kevin, Radaelli Claudio (Eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, pp. 27-56.
- Radaelli Claudio, 2004, « Europeanization : Solution or problem ? », *European integration on line papers* Vol. 8, n°16.
- Saurugger Sabine, 2010, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Saurugger Sabine, Surel Yves, 2006, « L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique », *Revue internationale de politique comparée* n°2, pp. 179-211.
- Vanhercke Bart, Verschraegen Gert, Van Gehuchten Pierre-Paul et al., 2011, *L'Europe en Belgique. La Belgique dans l'Europe. Configuration et appropriation des politiques sociales*, Academia press, Gent.

# Le coût de la résistance

## Les ressources territoriales face aux stratégies « d'activation » de la protection sociale (France, Espagne, Pays-Bas)

Mehdi Arrignon

Pacte – Sciences Po Grenoble  
Laboratoire Métafort – Clermont-Ferrand

### RÉSUMÉ

L'article analyse trois réformes sociales en étudiant les rapports entre échelon territorial et niveau communautaire dans chaque cas. En France, en Espagne et aux Pays-Bas, on constate que des réformes « actives » ont eu tendance à resserrer le lien entre Etat-providence et marché du travail, en renforçant le guidage vers l'emploi des allocataires de l'assistance dans les années 2000. Mais comment un changement aussi rapide et conforme aux préconisations européennes a-t-il été rendu possible ? Comment se fait-il que les réformes étudiées n'aient pas rencontré davantage d'oppositions, de contournements ou de résistances au niveau local ? En revenant sur les contextes des réformes, l'article montre que les collectivités chargées de la mise en œuvre ont été tellement incitées à se conformer aux stratégies d'activation que la résistance au changement était une option de moins en moins tenable financièrement.

**Mots-clefs :** Incitations, collectivités territoriales, européanisation, politiques sociales, gouvernance multiniveaux.

### ABSTRACT

*The article analyses three social reforms by studying in each case the relations between the territorial level and the community level. In France, Spain and the Netherlands, "active" reforms seem to have a tendency to strengthen the link between the welfare state and the labour market by reinforcing advice and guidance for people on benefit to find employment in the 2000s. But how was such a rapid change, compliant with the European recommendations, made possible? How is it that the planned reforms did not run into more opposition, circumvention or resistance at local level? The article delves into the context of the reform to show that the authorities in charge of implementation were goaded to comply with the activation strategies to such a degree that change was a less and less sustainable option from a financial point of view.*

**Key words:** Incentives, Territorial agencies, Europeanisation, Social policies, Multi-tier governance

### INTRODUCTION

Au cours de notre enquête doctorale consacrée aux stratégies d'« activation » des minima sociaux, nous avons fait le constat d'une triple évolution de la protection sociale en Europe : ce sont à la fois les objectifs généraux des politiques publiques dans le secteur social, les instruments et le niveau de ces ins-

truments (Hall, 1993) qui ont été impactés par les réformes actives mises en place dans les années 2000 (Arrignon, 2012a). L'analyse de dispositifs qui ont fait l'objet de révisions majeures dans trois pays (le Revenu de Solidarité Active en France, la Renta Mínima de Inserción en Espagne et le *Wet Werk en Bijstand* ou WWB aux Pays-Bas) permet de comparer les réformes et de les analyser au regard des recommandations des institutions européennes en matière d'activation (Conter, 2012).

Dans les trois États, on constate ainsi que les réformes actives ont eu tendance à resserrer le lien entre Etat-providence et marché du travail (Eichhorst, Konle-Seidl, 2008), renforçant le guidage vers l'emploi des allocataires des prestations d'assistance par de nouveaux instruments incitatifs (Arnsperger, 2005 ; Moreno, Serrano, 2007). Mais comment un changement aussi rapide et apparemment conforme aux préconisations européennes a-t-il été rendu possible ? Comment se fait-il en particulier que les réformes sociales actives n'aient pas rencontré davantage d'oppositions, de contournements ou de résistances (Saurugger, 2013) ? Dans les trois cas d'étude, la responsabilité de la mise en œuvre incombait aux niveaux locaux de gouvernement – lesquels auraient pu exercer un filtre et résister à l'activation des dispositifs (Börzel, Risse, 2003). En France par exemple ce sont les Conseils généraux qui sont responsables des politiques d'assistance ; aux Pays-Bas, ce sont les municipalités ; en Espagne, les Communautés Autonomes. Pourquoi les collectivités ont-elles appliqué les stratégies énoncées par les niveaux supérieurs de gouvernement sans résister davantage, sans réinterpréter et faire dévier localement les dispositifs de leurs intentions originelles ? Pourquoi les réappropriations n'ont-elles pas été plus contradictoires, conflictuelles ou plus diversifiées (Graziano *et al.*, 2011), dans des contextes politiques où les majorités politiques ne correspondaient pas forcément par ailleurs : aux Pays-Bas, le gouvernement qui a fait passer la réforme « active » de l'assistance était centriste alors que la plupart des municipalités étaient sociodémocrates ; en France, la réforme du RSA a été votée par une majorité conservatrice et mise en œuvre par des Conseils généraux majoritairement socialistes. Pourquoi les conseils généraux français, les municipalités hollandaises et les régions autonomes espagnoles n'ont-ils pas davantage résisté aux « pressions adaptatives » formulées par les niveaux institutionnels supérieurs (Caporaso *et al.*, 2000 ; Bulmer, Radaelli, 2005 ; Conter, dans ce numéro), d'autant que les collectivités territoriales disposaient de compétences étendues en matière sociale (Arrignon, 2014) ?

Nous fondons notre analyse sur les résultats d'une enquête qualitative et l'analyse de septante et un entretiens semi-directifs menés aux échelons régionaux, nationaux et européen (Becker, 2002 ; Bardin, 2007 ; Pinson, Sala Pala, 2007). L'hypothèse avancée dans cet article est que les niveaux locaux de gouvernement ont été tellement incités financièrement à mettre en œuvre les politiques actives que le coût financier de l'inertie était impossible à soutenir économiquement (Radaelli, 2002). Cette hypothèse tend à valider la proposition théorique avancée par Saurugger, selon laquelle la capacité de résistance au changement des administrations locales s'accroît avec le niveau de ressources de ces administrations : « *The greater the resources of an administration the greater their capacity to resist and circumvent non-legal instruments in an innovative manner* » (Saurugger, 2012, p. 118). Cet enseignement est intéressant parce qu'il va à l'encontre des explications juridiques traditionnelles sur le degré de conformation/*compliance* des structures juridiques nationales et régionales face aux pressions européennes – qui imputent habituellement la rapidité de la mise en application au haut niveau de ressources des structures domestiques (Falkner *et al.*, 2005; Mastenbroek, 2005). Dans nos trois cas d'étude au contraire, nous constatons que c'est plutôt la faiblesse des ressources locales qui a facilité la mise en conformité des structures politiques, tout en annulant les éventuelles velléités de résistance des acteurs locaux. Pour faire cette démonstration, nous structurerons l'article en trois parties, qui posent la même hypothèse des pressions budgétaires au changement dans chacun des trois terrains : en France (I), aux Pays-Bas (II) et en Espagne (III).

## 1. BAISSE DES DOTATIONS GLOBALES, SUBVENTION CIBLÉE DES POLITIQUES ACTIVES EN FRANCE

La réforme du principal revenu minimum en France a eu lieu en 2009, avec la substitution du Revenu de Solidarité Active (RSA) au Revenu Minimum d'Insertion (RMI). Cette réforme s'inscrivait dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi et des recommandations communautaires pour une « activation » des régimes d'assistance : « *Le RSA s'inscrit dans une démarche d'inclusion active, au cœur de la réflexion de l'ensemble de l'Union européenne* » précise le ministre français en charge de la réforme (Haut commissaire aux Solidarités actives, 2008b, p.6). Conformément aux préconisations de la Commission européenne visant à rendre le travail plus attractif pour les allocataires de minima sociaux (Commission européenne, 2003) la loi sur le RSA a ainsi créé de nouvelles primes financières pour les allocataires et incité financièrement les institutions locales à accélérer le placement sur le marché du travail. C'est précisément sur ces mécanismes d'incitations financières à l'égard des collectivités locales que nous allons nous concentrer ici.

Depuis la loi de décentralisation du 18 décembre 2003, ce sont les collectivités territoriales au niveau départemental, les Conseils généraux, qui sont responsables des dispositifs d'assistance en France. Les dépenses liées à l'assistance – versement des allocations inclus – représentaient en 2004 un budget total de 5,5 milliards d'euros pour les départements (DREES, 2005). Ces dépenses devaient être couvertes par des dévolu-

tions en provenance de l'État, une partie de la Taxe d'Imposition sur les Produits pétroliers étant attribuée aux départements pour couvrir le paiement des allocations. Mais ces derniers ont dû dépenser davantage pour assumer le transfert de compétences : les ressources accordées par l'Etat ont été calculées en 2004 en fonction de frais de fonctionnement centralisés, sans tenir compte des besoins locaux d'investissement ainsi que des gains d'échelle moindres au niveau local par rapport à une organisation centralisée. Si le RMI a ainsi coûté 5,5 milliards d'euros aux départements en 2004 ceux-ci n'ont reçu de l'Etat qu'un budget de 4,3 milliards, soit 1,2 milliard à autofinancer. Avec la prise en charge du versement de l'allocation sociale, la part des dépenses départementales nettes liées à l'assistance est passée de 6% en 2003 à 30% en 2004 (DREES, 2005, p.5).

Le poids du dispositif d'assistance sur les finances départementales s'est encore renforcé avec le temps. Après une baisse du nombre des allocataires en 2007 et 2008, les besoins sont repartis à la hausse en 2009 et 2010 : en seulement trois mois (de décembre 2009 à mars 2010) 9.000 personnes supplémentaires sont devenues allocataires de l'assistance en France<sup>1</sup>. Parce qu'il dépend directement de la conjoncture économique, le coût total du dispositif d'assistance a augmenté fortement depuis 2009 alors que le niveau des transferts financiers de l'Etat restait lié, lui, à une estimation antérieure des besoins et des ressources. Comme le résumait Gilbert et Guengant (2010), « *les ressources des départements présentent une forte cyclicité et un adossement peu dynamique aux compétences transférées* ». Lorsqu'il s'était avéré en 2004 que les dotations ministérielles ne permettraient pas de couvrir les besoins des départements, le Premier ministre s'était engagé à financer le déficit de l'année au-delà des prescriptions légales (Observatoire de la décentralisation, 2005). Mais c'était une mesure exceptionnelle et l'effet de ciseau (hausse du coût de l'aide sociale, rigidité des dotations) s'est révélé de plus en plus difficile à soutenir pour les Conseils généraux. En 2008, les prestations d'assistance leur ont ainsi coûté 11 milliards d'euros, ce que l'Etat n'a compensé qu'à hauteur de 7,5 milliards – soit une charge nette de 3,5 milliards<sup>2</sup>. En 2010, cet écart s'est élevé à 5,3 milliards d'euros, puis à 6 milliards en 2011<sup>3</sup>, au point que 28 départements « *ruraux ou urbains, de droite comme de gauche* » se sont déclarés dès 2010 dans une « *situation financière dramatique* »<sup>4</sup>. Comment faire face à des dépenses en hausse et des ressources budgétaires fixes ? Une solution temporaire a pu être trouvée dans l'augmentation des prélèvements : en Ardèche, d'après le Président du Conseil général, « *le seul Revenu de Solidarité Active nous [a] obligé à trouver 1,7 million d'euros, soit l'équivalent de 3 % d'augmentation d'impôt* »<sup>5</sup>. Une autre piste a été de dégager des économies sur d'autres postes de dépenses – la culture, l'édu-

<sup>1</sup> Source : CNAF - Direction des statistiques, des études et de la recherche.

<sup>2</sup> Le Parisien. « Budget : les départements menacent de se rebeller », 06.04.2010

<sup>3</sup> Source : Site de l'Association des Départements de France, rubrique « Finances et fiscalité locales ».

<sup>4</sup> Source : Garat, J.-B. « Budget : les départements sonnent l'alarme ». Le Figaro, 07/04/2010.

<sup>5</sup> Terrasse P. « Editorial ». *Relief*, le journal du Conseil général de l'Ardèche, n° 43, 2010.

cation, les transports<sup>6</sup>. Toutefois, ces mesures d'ajustement ont vite trouvé leurs limites et « *le contrôle de la dépense locale par la désindexation des dotations nationales* » s'est révélé de plus en plus « *contraignant* » (Gilbert, Guengant, 2010).

Quel rapport les budgets des Conseils généraux entretiennent-ils avec la question des résistances institutionnelles aux réformes sociales actives ? Comme le prévoyaient Gilbert et Guengant en 2010, « *la stagnation des dotations freinera la croissance des ressources et probablement des dépenses* ». En désindexant les dotations des besoins effectifs des départements, l'Etat a limité les ressources et incité les collectivités locales à diminuer leurs charges. Or quelle autre solution les départements pouvaient-ils trouver pour limiter les dépenses sociales – majoritairement dédiées au paiement des allocations – sinon s'approprier la réforme « active » proposée par le gouvernement et faire diminuer ou réguler le nombre d'allocataires ? La nouveauté apportée par le RSA résidait en effet dans une double incitation à l'égard des Conseils généraux, à savoir un *encouragement légal* et une *incitation financière* à accélérer la sortie des allocataires vers l'emploi.

Concernant l'*encouragement légal*, la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 sur le RSA a demandé explicitement aux Conseils généraux de diriger les allocataires, « *de façon prioritaire* », vers le marché du travail<sup>7</sup>. Cette loi a fait du retour au travail un objectif explicite du minimum social, l'« *encourage[ment] à l'exercice ou [au] retour à une activité professionnelle* » constituant l'article 1<sup>er</sup> de la nouvelle loi. Si est toujours laissée au président du Conseil général, la possibilité théorique d'orienter le bénéficiaire du RSA vers un parcours social, les services sociaux ont l'obligation de réexaminer la situation régulièrement et le Conseil général doit prendre des mesures systématiques pour stimuler la « *démarche de recherche d'emploi* »<sup>8</sup>.

La deuxième nouveauté concerne les *incitations financières* à l'égard des Conseils généraux : les départements sont responsables du versement de la prestation pour les personnes sans emploi, mais ils sont délestés de cette charge dès que les allocataires reprennent un travail. Cette incitation financière n'est pas totalement nouvelle dans la mesure où les départements versaient les prestations depuis 2004 : davantage de reprises d'emploi impliquent, mécaniquement, moins de minima sociaux à verser. La subtilité apportée par la loi sur le RSA concerne la modulation des responsabilités financières en fonction des performances et de la bonne volonté des Conseils généraux. En 2008, un « Fonds National des Solidarités Actives » a été créé ; abondé par l'Etat, il est mis à contribution et prend le relais du Conseil général dès que l'allocataire de l'assistance reprend un travail – même en cas de salaire très faible. Si la personne pauvre ne retrouve pas d'emploi, le fonds étatique n'est pas mis à contribution et le paiement de l'allocation reste de la responsabilité entière du Département (Cazalet, De Montgolfier, 2010). Si l'allocataire reprend un contrat à temps très partiel et très faiblement rémunéré, le Conseil gé-

néral ne paie plus le RSA et c'est le fonds national qui prend le relais pour « rendre le travail payant » (Commission européenne, 2003 ; OCDE, 1996). La loi sur le RSA encourage ainsi les Conseils généraux à favoriser la reprise d'un emploi par les allocataires de l'aide sociale même si le travail est très peu payé, de courte durée ou à temps très partiel.

Ainsi l'Etat incite-t-il financièrement les Conseils généraux à accélérer le retour à l'emploi des allocataires de minima sociaux et à appliquer les objectifs politiques de l'activation : accélérer les taux de retour sur le marché du travail, diminuer le nombre de personnes en parcours social d'insertion, réduire le temps moyen dans les parcours sociaux (Haut commissaire aux Solidarités actives, 2008a). Les services sociaux locaux ont certes toujours la possibilité juridique d'orienter les allocataires du RSA vers des parcours d'accompagnement plus longs, mais ils sont *légalement encouragés et financièrement intéressés* à se concentrer sur le retour rapide au travail. Obligés d'équilibrer leur budget, les Conseils généraux ont des ressources peu élastiques et ne peuvent en effet agir que sur la ventilation et le montant de leurs dépenses – les prestations sociales, et singulièrement le RSA, représentant la plus grosse charge de leur budget. Les départements initialement opposés à la création du RSA – tels le Département de l'Isère par exemple<sup>9</sup> – ont ainsi fini par appliquer la réforme et modifier leurs pratiques de guidage social, en réduisant le temps moyen des parcours sociaux d'insertion et en augmentant le volume de personnes dirigées immédiatement vers le marché (Arrignon, 2012b). D'autres départements, pourtant eux aussi opposés à la majorité politique nationale – tels le Pas-de-Calais, l'Eure, les Bouches-du-Rhône ou la Haute-Corse – avaient même choisi d'expérimenter le RSA avant sa généralisation afin de bénéficier le plus rapidement possible des subventions nationales associées. Dans un contexte de dégradation des finances locales, les incitations financières ont ainsi eu raison des collectivités rétives au changement – même celles qui s'étaient opposées explicitement à l'« activation » des dispositifs de minima sociaux avant la réforme.

## 2. LE WWB, UNE PRIME À LA DISCIPLINE « ACTIVE » AUX PAYS-BAS

Aux Pays-Bas, la réforme « active » de l'assistance a révisé en 2004 le système de financement des collectivités territoriales afin d'accélérer le retour à l'emploi des allocataires (Dutch Ministry of Social Affairs and Employment, 2008a). Avant 2004, les municipalités étaient déjà responsables des politiques d'assistance, mais elles recevaient les dotations de l'Etat en fonction d'évaluations faites par chaque municipalité. Ces dotations étaient « rallongées » par le ministère en cas de besoin ou rétrocédées en fin d'année en cas de surplus. En 2004, le système a complètement changé – comme l'explique une responsable de la division du travail au Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi hollandais :

<sup>6</sup> Equy, L. « Départements: Bartolone défie l'Etat et vote un budget en déséquilibre ». Libération, 08.04.2010.

<sup>7</sup> Code de l'action sociale et des familles, article L.262-28.

<sup>8</sup> Code de l'action sociale et des familles, *loc. cit.*

<sup>9</sup> Le Conseil général de l'Isère avait refusé d'expérimenter le RSA en 2007/2008 et il avait alors fait savoir au Ministère qu'il n'était pas favorable à la réforme du dispositif d'orientation des bénéficiaires (entretien au Conseil général de l'Isère – entretien n°14). Le Département de l'Isère a pourtant dû évoluer pour se conformer aux nouvelles règles financières qui se sont appliquées une fois la loi sur la généralisation du RSA votée le 1<sup>er</sup> décembre 2008.

« Depuis 2004, c'est un système d'enveloppe budgétaire: chaque gouvernement local reçoit un budget, et sur ce budget ils doivent aider chaque personne dépendant des prestations sociales. Ils ont un système pour les prestations qu'ils doivent verser aux gens, et un budget pour les services de réinsertion. [...] Le gouvernement central divise l'argent entre les gouvernements locaux par le biais d'un « système de distribution objectif ». Cela signifie que chaque gouvernement local reçoit un budget sur la base d'informations statistiques. L'argent dont vous avez besoin pour les prestations sociales et pour les services de réinsertion des bénéficiaires est évalué à partir d'évaluations objectives »<sup>10</sup>.

Les dotations de l'Etat aux municipalités pour les politiques d'assistance ne dépendent plus d'une estimation réalisée par les municipalités elles-mêmes ni du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale, « *parce que ça, ça peut être influencé par le gouvernement local* »<sup>11</sup>. Depuis 2004, le ministère des Affaires sociales fixe les dotations en fonction d'un ensemble de critères et de variables socio-économiques caractéristiques de la région :

C'est, par exemple, le nombre d'habitants de la ville, ou le taux d'emploi dans un quartier donné d'une ville, [...] le marché de l'emploi de la région. Et c'est aussi bien l'offre que la demande. Donc si vous avez une bonne offre – bonne offre de main d'œuvre – et de la demande dans la zone, vous avez moins de budget<sup>12</sup>.

Le ministère des Affaires sociales ne s'appuie plus sur les collectivités, mais il estime, en fonction de la situation macro-économique et des caractéristiques sociales de la zone, les « performances » escomptables sur le marché du travail local. Il distribue ainsi à chaque ville un budget social en fonction non pas de ses besoins, mais de ce qu'elle *devrait être* en mesure de faire en matière de réinsertion (Dutch Ministry of Social Affairs and Employment, 2008, p.3). Ce changement induit une forte responsabilisation des services sociaux des mairies quant aux coûts et aux résultats de la réinsertion : « *si vous avez besoin de davantage que le budget qui vous est alloué, alors vous devez financer sur les ressources propres du gouvernement local* ». Comme l'exprime un collègue du responsable du travail au SZW, « *les municipalités ont une incitation financière à améliorer la qualité et l'efficacité-coût de leurs services de réintégration dans le travail* »<sup>13</sup>. C'est ce qu'on pourrait théoriser comme une « incitation négative » : comme dans le cas du RSA et des départements français, le budget alloué par l'Etat est fixe et les dépassements sont à la charge de la collectivité locale – ce qui encourage à équilibrer *par le bas* les recettes et les dépenses. Mais l'incitation aux municipalités est aussi *positive* dans ce système : si la municipalité a moins dépensé que ce qui a été alloué par le gouvernement central, elle peut garder le surplus, l'intégrer à ses fonds propres et l'utiliser à son gré.

Qu'elle soit négative ou positive, l'incitation a le même objectif final: réintégrer le « *plus grand nombre possible de bénéficiaires des aides sociales dans le travail* »<sup>14</sup>. Calquée sur les recommandations des institutions européennes en la matière (Conseil de l'UE, 2001), la philosophie portée par le ministère est de stimuler « *le travail avant tout* » (« *Work above benefit* » : Dutch Ministry of Social Affairs and Employment, 2008a, p.7). La responsabilisation des municipalités a alors pour objectif exprès d'augmenter les taux de retour à l'emploi des allocataires, comme le reconnaît un membre du ministère :

« C'est une sorte de système incitatif, pour être sûr que les gouvernements locaux sont actifs dans la réintégration du plus grand nombre possibles de bénéficiaires des aides sociales dans le travail. C'est une manière de rendre les gouvernements locaux actifs. Par l'incitation financière »<sup>15</sup>.

D'après le responsable « *Work* » au ministère, la Commission européenne et le gouvernement hollandais considéraient en effet que « *trop de personnes dépendaient des prestations sociales, et ils cherchaient un moyen de rendre les gouvernements locaux plus actifs dans ce champ* ». Avant 2004 en effet, il n'y aurait pas eu suffisamment

« d'incitation pour les gouvernements locaux à s'assurer que les personnes sortent des allocations sociales et commencent à travailler. [...] Et maintenant ils sont financièrement responsables de leurs dépenses. Donc, maintenant, il y a plus d'incitation à s'assurer que les gouvernements locaux sont actifs dans la réintégration des personnes. Et qu'ils ne les laissent pas dans les allocations sociales »<sup>16</sup>.

L'incitation financière négative (responsabilisation financière quant aux coûts) et positive (possibilité de garder les excédents) est conçue comme une manière d'encourager les collectivités à hâter le retour au travail des personnes pauvres ; peu importent les modalités choisies par les services sociaux communaux pour le faire – solliciter des prestataires privés ou réaliser eux-mêmes les services de formation et de réinsertion<sup>17</sup>. Ce gouvernement des collectivités par les dotations budgétaires renvoie alors aux principes premiers du *New Public Management* (Merrien, 1999) : fixer des dotations budgétaires et des objectifs au niveau national, mais laisser aux agents chargés de l'implémentation le choix des modalités précises. L'important est le résultat, comme l'explique le responsable des contrats de réinsertion à la municipalité d'Utrecht :

« Si on réintègre plus de personnes dans le marché du travail, on garde le montant des prestations qui ne sont pas versées. Mais si on réintègre moins de personnes, alors c'est nous qui devons payer les prestations en trop. On peut gagner, ou on peut perdre, en fonction de la priorité qu'on met sur l'intégration dans le travail. Alors, vous comprenez, le choix a été vite fait [rires]...»<sup>18</sup>

<sup>10</sup> Entretien n°18. Traduction de l'auteur.

<sup>11</sup> *idem*.

<sup>12</sup> *idem*.

<sup>13</sup> Mail reçu de la part du responsable du « marché de la réintégration » au sein du SZW, 30 novembre 2010.

<sup>14</sup> Entretien n°69. Traduction de l'auteur.

<sup>15</sup> Entretien n°18.

<sup>16</sup> *idem*.

<sup>17</sup> Sur l'importance et le développement du marché privé de la réinsertion aux Pays-Bas nous renvoyons aux travaux de Georges (2007a et 2007 b).

<sup>18</sup> Entretien n°20. Traduction de l'auteur.

Les acteurs locaux ont le choix entre l'équilibre financier – pour peu qu'ils mettent en place des dispositifs d'intégration accélérée au travail – ou le déficit budgétaire – s'ils préfèrent expérimenter des dispositifs alternatifs, moins concentrés sur le retour à l'emploi : il n'est pas étonnant dans un tel contexte que le choix et la mise en conformité avec les objectifs du ministère soient « vite faits ». Ce constat dépasse la seule ville d'Utrecht. Si en 2004 il y avait encore 77% de municipalités en Hollande qui refusaient de mettre en œuvre un dispositif renforcé de retour au travail (Stimulansz, 2005, p.43), le nouveau mode de financement des politiques sociales a permis de diviser par trois le nombre de mairies récalcitrantes. En 2008, huit mairies sur dix (contre deux sur 10 en 2004) avaient finalement accepté de mettre en place un programme « actif » d'intégration accélérée au travail dans le cadre du WWB (Jan Schep, 2008). Aux Pays-Bas comme en France, les raisons budgétaires et les incitations financières à activer les dispositifs ont ainsi eu raison des acteurs locaux qui étaient jusque là réticents à renforcer les contrôles administratifs et le guidage vers le marché des allocataires de l'assistance.

### 3. MESURER LE POIDS DES FINANCEMENTS COMMUNAUTAIRES : LE CAS CATALAN EN PERSPECTIVE

Dans les deux cas étudiés précédemment c'est l'organisation du système national de financement des prestations sociales qui a orienté l'action des collectivités territoriales en matière « d'activation » des dispositifs d'assistance. Le rôle de l'Union européenne était alors indirect : les Etats membres étant encouragés par les institutions communautaires à activer les régimes d'assistance, ils ont incité à leur tour les collectivités territoriales à modifier leurs pratiques de prise en charge. L'influence des institutions communautaires sur les pratiques locales a parfois été plus directe via l'action du Fonds Social européen (FSE) – ce que nous allons analyser dans cette dernière partie grâce en particulier à l'étude du cas catalan.

Le FSE finance des programmes sociaux locaux en les conditionnant au suivi des orientations stratégiques de la Commission européenne. En ne soutenant que des mesures actives, le FSE encourage ainsi les porteurs de projets à favoriser les dispositifs conditionnels et orientés vers le marché du travail (amélioration de l'« employabilité » et de l'« adaptabilité », auto-entrepreneuriat) plutôt que des dispositifs inconditionnels de soutien au revenu (Caune, 2009). Dans un contexte budgétaire difficile, le ciblage des financements FSE à partir des lignes stratégiques de la Commission peut donc avoir un effet incitatif sur les décideurs politiques nationaux et locaux : mais comment l'évaluer ? Dans nos trois cas précis de réformes des politiques sociales, quel rôle de « catalyseur de changement » (Enos-Attali *et al.*, 2007) les fonds européens ont-ils pu jouer exactement ?

En France, le Haut Commissariat a reçu un soutien du FSE pour organiser l'expérimentation du RSA et les Conseils généraux ont bénéficié de subventions dès la généralisation du dispositif. Toutefois, le cofinancement est resté marginal : d'après un membre du Haut Commissariat, le FSE ne « finançait pas la prestation », mais des aides complémentaires à l'emploi, et

il ajoute que la réforme aurait probablement été expérimentée et mise en place sans l'appui du FSE<sup>19</sup>. En ce qui concerne les Pays-Bas, le FSE subventionne des projets sociaux par le biais du programme « compétitivité régionale et emploi ». Dans ce cadre, des mesures d'accompagnement liées au WWB ont bien été financées par la Commission européenne en Hollande – comme dans la ville de Heemskerk, où un programme pour accroître le retour au travail des bénéficiaires de l'assistance a été financé par le FSE en 2004<sup>20</sup>. Tous les projets financés par le FSE visent explicitement à accélérer le retour au travail de leurs bénéficiaires : « *Les priorités de financement du FSE aux Pays-Bas ont pour objectif d'insérer davantage de personnes dans le marché du travail* » confirme le site de la Commission européenne<sup>21</sup>. La Commission précise ses visées : « *L'objectif est de se concentrer sur l'assistance à la recherche d'emploi pour ceux qui sont en dehors du marché du travail, ainsi que sur l'éducation et la formation, en particulier pour les moins qualifiés. Accroître les compétences et l'employabilité de ces groupes permettra d'augmenter la main-d'œuvre* »<sup>22</sup>. Ce qui est soutenu par le FSE, c'est l'inclusion des personnes pauvres sur le marché du travail ; le chef d'unité « FSE » à la Commission européenne reconnaît qu'il y a là une forte limitation du champ d'application des politiques communautaires :

« Nous ne faisons pas, disons, de la politique sociale. C'est-à-dire, le but ce n'est pas de donner du logement aux gens, ou de l'aide alimentaire, etc. Mais par l'inclusion et les actions de formation, de mener à un emploi : c'est ça l'objectif final [...] Dans tout ce que fait le Fonds Social, l'objectif c'est de trouver, de mener à l'emploi. C'est le marché du travail. Notre action est dans le cadre du marché du travail »<sup>23</sup>.

Le FSE ne finance que des dispositifs ayant pour objet final le retour à l'emploi des groupes cibles – et c'est dans ce cadre que le WWB hollandais a pu être soutenu par l'Europe. Il faut toutefois nuancer l'impact des aides européennes au regard du coût global des politiques sociales : en 2007, les dépenses en prestations d'assistance s'élevaient à 3,9 milliards d'euros aux Pays-Bas (Dutch Ministry of Social Affairs and Employment, 2008b, p.74) et le FSE n'investissait alors que 120 millions<sup>24</sup> dans les régions néerlandaises – soit seulement 3% du budget hollandais pour les prestations d'assistance. Le FSE ciblant ses soutiens à des politiques de remise à l'emploi, il a pu intervenir comme levier financier supplémentaire pour accompagner la réforme « active » de l'assistance en 2004, mais il n'a pas été une source majeure de financement.

L'impact des financements communautaires est plus fort en France et en Espagne : la France a reçu plus de 5 milliards d'euros du FSE entre 2007 et 2013 et l'Espagne 8 milliards<sup>25</sup>. Ces subventions communautaires ne sont pas négligeables : en France, en 2007, le RMI coûtait 6,3 milliards aux Conseils

<sup>19</sup> Entretien n°2.

<sup>20</sup> Voir la présentation du programme sur le site de la mairie : <[http://www.heemskerk.nl/vrije\\_tijd/](http://www.heemskerk.nl/vrije_tijd/)>.

<sup>21</sup> Voir : <<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=392&langId=fr>>

<sup>22</sup> *Idem*.

<sup>23</sup> Entretien n°70. Traduction de l'auteur.

<sup>24</sup> Source : Fonds Social Européen. « Netherlands - Plan financier, 2007-2013 (euro) » [en ligne]. Données disponibles sur le site Internet du FSE : <[ec.europa.eu/esf/](http://ec.europa.eu/esf/)>.

<sup>25</sup> Source : Fonds Social Européen. « ESF Funding per Member State » [en ligne]. Données disponibles sur le site Internet du FSE : <[ec.europa.eu/esf/](http://ec.europa.eu/esf/)>.

généraux (DREES, 2009, p.1) et les financements du FSE s'établissaient alors à 700 millions par an – soit 11% du budget consacré alors à l'assistance.

C'est en Espagne, surtout, que les aides du FSE sont les plus cruciales ; en Catalogne, où nous avons pu nous procurer le tableau récapitulatif des interventions du FSE<sup>26</sup>, ce sont près de 300 millions d'euros qui ont été investis par le FSE sur le seul territoire catalan entre 2007 et 2013. Sur l'ensemble des projets FSE en Catalogne, le cofinancement se partage entre le Fonds européen (285 millions d'euros), la Generalitat de Catalunya (Communauté Autonome, 264 millions d'euros), et pour une petite part des sources privées (20 millions)<sup>27</sup>. Les 285 millions d'euros sur toute la programmation représentent 41 millions de fonds européens pour le territoire chaque année. Est-ce important ? Pour en prendre la mesure, il faut une nouvelle fois rapporter ce montant au budget de la collectivité locale : en 2007, d'après le responsable des programmes d'insertion au travail à la Generalitat de Catalunya, la prestation d'assistance a coûté 84 millions d'euros à la Communauté<sup>28</sup>; suite à une hausse rapide du nombre de bénéficiaires en 2010 le coût s'est élevé à 150 millions d'euros<sup>29</sup>. Rapportées aux finances locales, les aides européennes représentent entre 30% et 50% du coût total de la prestation d'assistance en Catalogne.

Si l'on entre plus précisément dans le détail des programmes européens, on constate que c'est bien le second axe, dédié à l'employabilité et à l'inclusion des « *personnes qui reçoivent l'assistance* »<sup>30</sup>, qui accapare la plus grosse part du budget communautaire. Dans ces conditions, on comprend mieux pourquoi les responsables politico-administratifs locaux sont si attentifs aux exigences du Fonds européen et mettent en avant systématiquement des dispositifs tournés vers la formation, le marché et l'amélioration de l'employabilité lorsqu'on les interroge sur les politiques sociales locales.

Lorsqu'on demande s'il est possible que la Communauté catalane s'éloigne des modèles « d'activation » et invente des aides sociales moins liées au marché du travail, les réactions oscillent entre la dénégation outrée et l'incompréhension pure et simple de la question<sup>31</sup>: quel intérêt la Communauté aurait-elle à mettre en place des programmes sociaux alternatifs, qu'elle devrait financer toute seule ? Pour les responsables administratifs locaux il semble sinon inconcevable du moins totalement incongru de vouloir s'écarter des politiques sociales actives promues par l'UE : « *Il est clair que les politiques actives en Catalogne découlent de la Stratégie Européenne* » m'indiqua-t-on à la Communauté de Catalogne<sup>32</sup>. On pourra trouver là une confirmation de l'hypothèse avancée par Palpant en 2010, selon laquelle « *l'influence des fonds structurels et no-*

*tamment du Fonds social européen peut se trouver renforcée par un tel contexte* » – à savoir un contexte de dépendance des budgets régionaux vis-à-vis de financements externes (Palpant, 2010, p. 364).

Prendre conscience des enjeux budgétaires sous-jacents aux politiques sociales permet ainsi de comprendre pourquoi les responsables locaux hésitent tant à s'opposer ou à dévier par rapport aux stratégies d'activation : en Catalogne, comme en France et aux Pays-Bas, il n'a pas été dans l'intérêt financier des collectivités de s'écarter des stratégies de réforme dominantes.

## CONCLUSION

Aux Pays-Bas, comme en France et en Espagne, les niveaux locaux de gouvernement auraient pu résister aux injonctions des niveaux de gouvernement supérieurs : c'était une possibilité qui leur était ouverte théoriquement (Saurugger, 2013) sachant que ces collectivités étaient responsables de la mise en œuvre des politiques sociales. Mais c'était une éventualité trop coûteuse : dans les trois cas étudiés, la déviation durable par rapport aux recommandations d'« activation » aurait provoqué des déficits peu soutenables pour les finances locales.

En France, des départements ont bien essayé d'adopter des politiques sociales plus ouvertes à la diversité des situations des personnes pauvres et tenté de s'opposer aux demandes d'orientation « *prioritaire* »<sup>33</sup> vers l'emploi ; toutefois l'insuffisance chronique des dévolutions nationales a imposé aux Conseils généraux des coupes dans les services qu'ils adressaient traditionnellement aux personnes les plus éloignées de l'emploi – d'autant que l'orientation vers un parcours social est une solution plus coûteuse que le guidage rapide vers le marché du travail. La loi de 2008 a encore accentué cette incitation financière en créant un Fonds National des Solidarités Actives, qui ne soutient les départements que lorsque les allocataires retournent rapidement vers le travail.

Aux Pays-Bas, la réforme de 2004 a responsabilisé financièrement les municipalités qui ne réintégraient pas assez d'allocataires de l'assistance dans le travail, et permis aux municipalités qui avaient de bons résultats de garder les budgets sociaux. Alourdissement de la charge financière pour les municipalités qui ne suivent pas les objectifs de « *sortie de l'assistance* », gains budgétaires pour celles qui appliquent scrupuleusement les recommandations : dans la ville d'Utrecht, aux Pays-Bas, le choix local a été « *vite fait* »<sup>34</sup>.

En Catalogne enfin, si la collectivité avait décidé de faire des choix distincts de ceux promus par les institutions européennes, elle aurait pris le risque de voir les ressources allouées par le Fonds Social européen diminuer. Or ces ressources européennes représentent une part importante des budgets dédiés aux politiques sociales en Catalogne.

Dans des contextes budgétaires difficiles, on comprend mieux pourquoi les résistances régionales aux réformes d'activation ont été rendues improbables, sinon impossibles, dans les trois

<sup>26</sup> Tableau fourni par l'enquêté rencontré lors de l'entretien n°43.

<sup>27</sup> L'enquêté qui nous a fourni ce document nous a indiqué que le fait de trouver des sources de financements privées était un objectif fixé en 2007, mais que cet objectif n'était pas atteint. En cas d'insuffisance des financements privés, la différence devait être compensée par la Generalitat. Au terme de la période (2013), les sources de financements privées devaient finalement s'établir à un niveau plus faible que prévu et le cofinancement se ferait à peu près à égalité entre la Generalitat et le FSE (environ 50% chacun).

<sup>28</sup> Entretien n°45.

<sup>29</sup> Source : El Mundo, « El Govern finaliza la revisió del Pirmí con la cancel·lació de 4.500 expedients », El Mundo – Edition barcelonaise, 20 janvier 2012.

<sup>30</sup> Entretien n°40. Traduction de l'auteur.

<sup>31</sup> Réactions enregistrées en particulier lors des entretiens n°38, 39, 40 et 41.

<sup>32</sup> Entretien n°41. Traduction de l'auteur.

<sup>33</sup> Comme l'exige l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur le RSA.

<sup>34</sup> Entretien n°20.

terrains : ces réformes étaient appuyées sur de tels instruments financiers que l'opposition, la prise de distance ou le contournement des recommandations d'activation auraient été des prises de position bien trop coûteuses pour les collectivités territoriales.

## BIBLIOGRAPHIE

- Arrignon, M. (2012a), « Inciter au travail. La convergence des instruments, cadres cognitifs et objectifs des réformes sociales 'actives' dans le contexte de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (Espagne, France, Pays-Bas) », Thèse soutenue le 12 décembre 2012 à l'IEP de Grenoble, sous la direction de Sabine Saurugger.
- Arrignon, M. (2012b), « Les allocataires du Revenu de Solidarité Active face aux nouvelles injonctions de l'Etat social », in Warin P., Ertul S., Melchior J.-P. (ed), *Les parcours sociaux à l'épreuve des politiques publiques*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- Arrignon, M. (2014), « Quand l'Europe s'active : effets et instruments de l'eupéanisation dans le secteur de l'emploi », *Revue Française de Science Politique*, vol.1, n°64, 2014.
- Barbier, J.-C. (2011), « Activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi? Leçons d'une stratégie de réforme », *Politiques sociales et familiales*, n° 104.
- Barbier, J.-C. (2002), « Peut-on parler d'activation' de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, vol. 43, n°2, 2002, pp. 307-332.
- Bardin, L. (2007), *L'analyse de contenu*, PUF, Paris.
- Becker, H. (2002), *Les ficelles du métier*, La Découverte, Paris.
- Bonvin J.-M., Moachon E. (2005), « L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat social », In Vielle P., Pochet P., Cassiers I. (éd.), *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, PIE.-Peter Lang, Bruxelles.
- Bulmer S., Radaelli C. (2005), « The Europeanization of National Policy », in Bulmer S., Lequesne C. (ed), *The Member States of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, pp.338-359.
- Caporaso J., Cowles M., Risse T. (ed.) (2000), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca.
- Caune, H. (2009), « Expertiser, comparer, imiter : orienter sans contraindre les systèmes de protection sociale », Communication au 10e congrès de l'AFSP, septembre 2009, Grenoble.
- Cazalet A., De Montgolfier A. (2010), « Rapport sur le projet de loi de finances pour 2011 : Solidarité, insertion et égalité des chances ». Rapport général fait au nom de la commission des finances du Sénat, n° 111.

- Commission Européenne (2003), « Moderniser la protection sociale pour des emplois plus nombreux et de meilleure qualité - une approche globale pour rendre le travail rémunérateur », Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2003) 842, Bruxelles.
- Commission européenne (2000), Recommandations aux Etats membres sur la mise en œuvre de leurs politiques de l'emploi.
- Conseil de l'UE (1998), Résolution du Conseil du 15 décembre 1997 sur les lignes directrices pour l'emploi en 1998, Journal officiel n° C 030 du 28/01/1998, p. 1-5.
- Conseil de l'UE (2001), Résolution du Conseil pour les politiques de l'emploi des États membres en 2001, Journal officiel n° L 022 du 24/01/2001 p. 18-26.
- Conter, B. (2012), *La stratégie européenne pour l'emploi: de l'enthousiasme à l'effacement*, Bruxelles, CRISP.
- Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña (2006), Decreto 408/2006 de 24 de octubre, que modifica el Decreto 339/2006 de 5 de septiembre, de desarrollo de la Ley 10/1997 de 3 de julio.
- DREES (2005), « Les dépenses d'aide sociale départementale en 2004 », *Etudes et résultats*, n°453.
- DREES (2009), « Les dépenses d'aide sociale départementale en 2007 », *Etudes et résultats*, n°682.
- Dutch Ministry of Social Affairs and Employment (2008a), « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell. From social assistance to work in the Netherlands ».
- Dutch Ministry of Social Affairs and Employment (2008b), « National Reform Programme for the Netherlands 2008 – 2010 ».
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Cambridge.
- Eichhorst W., Konle-Seidl R. (2008), « Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies », IZA Discussion Paper, N° 3905.
- Enos-Attali S., Jönsson A., Sheppard E. (2007), « Phénomènes de convergence dans un contexte européen : quel rôle pour l'europanisation ? », in Palier B., Sured Y. (ed), *L'Europe en action*, L'Harmattan, Paris, pp. 313-357.
- Falkner G., Treib O., Hartlapp M., Leiber S. (2005), *Complying with Europe: EU harmonization and soft law in the member states*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Fonds Social Européen (2007), « Programme Opérationnel du Fonds Social Européen/Catalogne– 2007-2013.
- Georges, N. (2007a), « L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : modalités d'un marché en plein essor », *Documents de travail du CEE*, n°81.
- Georges, N. (2007b), « Confier les chômeurs au privé : leçons des expériences internationales », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 2, n° 2, pp. 178-187.
- Gilbert, G., Guengant, A. (2010), « Prospective des budgets des départements (2011-2015) », Rapport pour l'Assemblée des départements de France, Centre régional d'études et de formation économiques, Rennes.
- Graziano P., Jacquot S., Palier B. (2011) (ed), *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté (2008a), « Livre vert : Vers un Revenu de Solidarité active ».

- Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté (2008b), « Les raisons de voter le RSA : démonstration en 50 points. Lettre aux parlementaires ».
- Jan Schep, G. (2008), « Work and Income in the Netherlands », Powerpoint presentation, Bologna.
- Jobert B., Muller P. (1987), *L'Etat en action*, PUF, Paris.
- Mastebroek, E (2005), « EU Compliance : Still a Black Hole ? », *Journal of European Public Policy*, n°12, vol.6, pp. 1103-1120.
- Merrien, F.-X. (1999), « La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique », *Lien social et Politiques*, n°41, p. 95-103.
- Muller, P. (2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *RFSP*, vol. 55, n°1.
- Observatoire de la décentralisation (2005), Rapport d'information n° 316.
- OCDE (1996), « Making work pay », *Employment Outlook 1996*.
- Palier B., Surel Y. (2007) (ed), *L'Europe en action*, L'Harmattan, Paris.
- Palpant, C. (2010), « Les politiques de l'emploi en Espagne et en Pologne dans leur dimension territoriale : dynamiques de changement et interactions multiniveaux au sein de régions européennes en mutation », in Palier B., Surel Y. (ed), *Quand les politiques changent*, L'Harmattan, Paris.
- Pinson G., Sala Pala V. (2007), « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, n°5, vol. 57, pp. 555-597.
- Radaelli C. (2002), « The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research », *Politique européenne*, n°5, pp. 107-142.
- Saurugger, S. (2012), *Beyond Non-Compliance with Legal Norms*, in Radaelli C, Exadaktylos T., *Research Design in European Studies*, Palgrave, Basingstoke, p.105-124.
- Saurugger, S. (2013), « L'intégration européenne, instruments d'opposition, de contournement, d'adaptation », *Quaderni*, n°80.
- Stimulanz (2005), « Work First op instrumenteel niveau », The Hague.
- Vielle P., Pochet P., Cassiers I. (2005) (ed.), *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, PIE.-Peter Lang, Bruxelles.

# Le changement dans la continuité : l'activation du revenu minimum en France sous le vernis de l'innovation sociale

Mathieu Beraud, Emilie Ferial et Jean-Pascal Higél

Université de Lorraine

## RÉSUMÉ

Le dispositif du revenu minimum en France a connu à la fin des années 2000 une redéfinition présentée par ses promoteurs comme une rupture par rapport aux modalités préexistantes. Le nouveau dispositif, rebaptisé revenu de solidarité active (RSA), se substitue au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation de parent isolé (API), avec l'ambition d'être le porteur d'une « nouvelle équation sociale » (Hirsch, 2005). Il consiste à la fois à enrayer de façon systématique les effets de seuil (perte de revenus liée à la reprise d'emploi), à favoriser l'activation des allocataires dans les parcours d'insertion et à redéfinir les modes partenariaux d'administration du droit. La réforme est accompagnée d'une rhétorique de l'innovation sociale, qui renvoie à sa conceptualisation au niveau européen comme réponse à la crise de 2008, et qui présente le dispositif à la fois en tant qu'innovation substantielle et procédurale. Le présent article propose d'analyser les évolutions induites par la loi sur le RSA en mesurant les réalités pratiques et la signification de cette rhétorique sur l'innovation sociale.

**Mots-clés:** RSA, innovation sociale, activation, revenu minimum

## ABSTRACT

*The minimum wage was redesigned at the end of the 2000s in a way presented by its architects as a break from the previous system. The new system, called "revenu de solidarité active" (RSA) [Minimum Income Scheme, literally "active solidarity income"], replaces the "revenu minimum d'insertion" (RMI) [Minimum Income for Inclusion into Society] and the "allocation de parent isolé" (API) [Single-Parent Allowance], with the promise of a new social equation (Hirsch, 2005). It consists concurrently of holding down systematically the threshold effects (losses of wage linked to job renewal), promoting gainful employment for the beneficiaries and redesigning the institutional partnership scheme to manage the benefits. The reform is accompanied by the discourse of social innovation that refers to its conceptualisation at a European level as an answer to the 2008 economic crisis, and presents the mechanism as a substantial as well as procedural innovation. This article analyses the developments brought about by the RSA law, by measuring the practical realities and the meaning of this social innovation discourse.*

**Key words:** RSA, social innovation, activation, minimum wage

## INTRODUCTION

Le dispositif du revenu minimum en France a connu à la fin des années 2000 une redéfinition présentée par ses promoteurs comme rupture par rapport aux modalités préexistantes. Le nouveau dispositif, rebaptisé revenu de solidarité active (RSA), se substitue au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation de parent isolé (API), avec l'ambition d'être le porteur d'une « nouvelle équation sociale » (Hirsch, 2005). Il consiste à la fois à enrayer de façon systématique les effets de seuil (perte de revenus liée à la reprise d'emploi), à favoriser l'activation des allocataires dans les parcours d'insertion et à redéfinir les modes partenariaux d'administration du droit. La réforme est accompagnée d'une rhétorique de l'innovation sociale, qui renvoie à sa conceptualisation au niveau européen comme réponse à la crise de 2008, et qui présente le dispositif à la fois en tant qu'innovation substantielle et procédurale. Le présent texte propose d'analyser les évolutions induites par la loi sur le RSA en mesurant les réalités pratiques et la signification de cette rhétorique sur l'innovation sociale. Dans le contexte de la crise récente, il s'agit de questionner les effets de la dégradation de la conjoncture économique sur les transformations du référentiel du revenu minimum, ainsi que les processus de justification et de légitimation de ces transformations.

La réflexion s'appuie sur deux enquêtes et articule plusieurs niveaux d'analyse : l'inscription du dispositif par rapport à la représentation européenne de l'innovation sociale, sa conception au niveau national à l'aune de l'histoire des politiques sociales et d'emploi, et sa mise en œuvre opérationnelle à l'échelon des territoires à travers la réalisation de monographies départementales (cf. encadré méthodologique). L'objectif a principalement été de mettre en perspective le discours des acteurs sur le caractère innovant du RSA tout en le reliant aux lignes de rupture et de continuité du dispositif. Le contexte européen dans lequel se met en place la réforme constitue un cadre idéologique (section 1), dont nous montrons qu'il permet, au-delà des effets de la crise de 2008, de légitimer et de valoriser un processus de changement du référentiel du revenu minimum dans la continuité des politiques sociales et d'emploi menées depuis plusieurs décennies (section 2).

## ENCADRÉ MÉTHODOLOGIQUE

Cet article mobilise les résultats d'une recherche portant sur « *l'impact du RSA sur la demande de travail* », commanditée par la DARES, et s'inscrivant dans les travaux du Comité national d'évaluation du RSA (Béraud et al., 2012), ainsi que dans le cadre d'une opération de la Maison des Sciences de l'Homme de Lorraine (Béraud et al., 2013a). Un premier volet de cette recherche a concerné la mobilisation du RSA comme outil stratégique de gestion de la main d'œuvre par les entreprises. Un second volet, sur lequel s'appuie plus spécifiquement l'article, a porté sur les modes d'administration du RSA et les formes organisationnelles mis en place par les départements suite à l'instauration du dispositif. L'enquête a été menée dans six départements, en Lorraine (Meurthe-et-Moselle, Meuse et Moselle) et en Ile de France (Seine-et-Marne, Seine-Saint-Denis et Yvelines). Des entretiens semi-directifs ont été réalisés avec des responsables de l'insertion et du dispositif RSA au sein des Conseils généraux, d'associations, des directions territoriales et de certaines agences de Pôle emploi. Les points abordés lors des entretiens ont principalement concerné les caractéristiques socio-économiques du département, l'organisation du Conseil général et de l'accompagnement des allocataires du RSA, mais aussi l'évolution sur le long terme des formes et des modes de coordination partenariale. Sans pouvoir prétendre à une représentation statistique, notre échantillon révèle des situations contrastées entre les départements, tant au niveau des contextes socio-économiques qu'à celui de l'organisation des politiques d'insertion, marquée par une grande diversité.

## 1. LA DÉFINITION EUROPÉENNE DE L'INNOVATION SOCIALE COMME CONTEXTE IDÉOLOGIQUE DU RSA

### 1.1. L'innovation sociale vue de l'Europe

Afin de comprendre quels sont les enjeux sous-jacents de l'innovation sociale et pourquoi le RSA est désigné comme une innovation, nous nous intéressons ici en premier lieu à l'introduction et à l'usage du terme au niveau européen. En effet, bien que les droits sociaux soient censés être hors de la compétence de l'échelon communautaire, celui-ci n'en a pas moins un poids massif sur ceux-ci par le biais de la *soft law*<sup>1</sup>, de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes (Coron, 2009) ou plus largement par la contrainte de mise en concurrence et de restriction du déficit budgétaire incluant les régimes de protection sociale. A ce titre, l'introduction du terme d'innovation sociale dans la production de recommandations de la Commission européenne, au regard de l'expérience des méthodes ouvertes de coordination mises en œuvre depuis la fin des années 1990, peut être considérée partie constitutive du cadre idéologique/cognitif de la transformation du référentiel des politiques sociales nationales, participant ainsi de leur européanisation au sens défini par Radaelli (cf. B. Conter, dans ce numéro).

S'il est largement admis que l'innovation sociale est une expression récente dans l'action publique dont on situe généralement l'apparition dans le milieu des années 2000, cette notion est en fait déjà présente dans les textes produits par la Commission européenne dès le milieu des années 1990, notamment au sein du Livre blanc « Croissance, compétitivité,

emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI<sup>e</sup> siècle » (Commission européenne, 1994) et du « Livre vert sur l'innovation » (Commission européenne, 1995). L'innovation y apparaît comme la proposition d'une alternative dans les domaines économique et social, reposant sur un triptyque pratiques-milieu-problème, cette caractéristique lui attribuant son efficacité. Elle désigne à la fois un processus et un résultat. Il s'agit d'une façon de « faire autrement », permettant d'apporter une solution adaptée aux problèmes en l'absence d'autres alternatives (Cloutier, 2003). L'innovation revêt ainsi un caractère vertueux, qui revient à discréditer, d'emblée, toute résistance ou opposition à un élément (dispositif ou politique) présenté comme innovant. C'est dans le Livre vert de 1995 que l'on assiste à une première transposition de l'innovation à la « sphère sociale ». L'innovation sociale y constitue un moyen de répondre aux besoins de la société. Cependant, il n'y a pas d'autonomie de l'innovation sociale par rapport à l'innovation technologique puisque la première concourt au développement de la seconde. On notera que l'inadaptation des systèmes éducatifs et de formation et la faible mobilité de la main-d'œuvre sont alors considérées comme des contraintes à l'innovation tout comme à la réduction du taux de chômage.

Laissée de côté pendant un certain nombre d'années, bien qu'on y fasse référence dans la Stratégie de Lisbonne, l'innovation (sociale) fait un retour en force depuis la crise économique de 2008. La déclaration du président Barroso du 20 janvier 2009 en est l'expression : « *La crise financière et économique a encore accru l'importance de la créativité et de l'innovation en général, et de l'innovation sociale en particulier, comme facteurs de croissance durable, de création d'emplois et de renforcement de la compétitivité* ». Mais ce n'est que dans la Stratégie pour l'Europe 2020 que l'innovation sociale acquiert une certaine autonomie par rapport à l'innovation technologique : elle n'est plus « au service », mais « à côté » de cette dernière afin d'atteindre ce que la Commission européenne désigne comme la « croissance intelligente » et la « croissance inclusive » (Commission européenne, 2010a). Ainsi, pour l'Union européenne, l'innovation sociale n'est pas une fin en soi (Jouen, 2008) et constitue une source de croissance, comme l'illustre l'une des propositions-clés de l'Acte pour le marché unique du 27 octobre 2010 (Commission européenne, 2010c), qui la présente comme l'un des leviers permettant d'impulser une croissance durable. Notons que c'est précisément la notion de croissance qui est toujours mise en avant, même si les qualificatifs qui l'accompagnent - « intelligente », « durable », « inclusive » - se veulent prendre en compte certaines critiques, comme celles qui sont par exemple pointées par le « Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social » (Fitoussi, Sen, Stiglitz, 2009)<sup>2</sup>. Dans une logique similaire, il existe un lien direct pour la Commission européenne entre innovation sociale, d'un côté, et compétitivité et emploi, de l'autre. La conception européenne de l'innovation sociale suit, *in fine*, une voie rattachant les politiques sociales et d'emploi aux impératifs de compétitivité des entreprises (Khrstova, Moncel, 2004).

<sup>1</sup> Il faut nuancer toutefois l'effet contraignant des méthodes ouvertes de coordination qui sont parfois davantage des ressources pour légitimer des réformes pensées à un niveau national qu'une contrainte venue de l'« Europe » (Coron, Palier, 2002 ; Barbier, Sylia, 2001).

<sup>2</sup> Rappelons que dans ce rapport, les auteurs reviennent sur les indicateurs de mesure de la croissance et de leur implication.

## 1.2. Légitimation et normalisation de l'action publique

Dans ce cadre, la Commission européenne pointe, de manière très classique, les difficultés de l'Etat à réguler les affaires sociales et du marché, et promeut l'économie sociale et solidaire comme source de l'innovation sociale, notamment en incitant à exploiter « *l'ingéniosité des organismes de bienfaisance, des associations et des entreprises sociales pour trouver de nouveaux moyens de répondre aux besoins sociaux* » (Commission européenne, 2010b, p. 24).

Pour autant, l'action publique n'échappe pas à l'injonction à l'implication dans ce processus. Elle est appelée à une normalisation qui renvoie aux caractéristiques du positionnement européen en matière d'innovation sociale soulignées par différents travaux (Avisé, 2012 ; Rousselle, 2011 ; Sibille, 2011 ; Richez-Battesti, 2011 ; Tack, 2009). Au sein de cette normalisation tout d'abord, le caractère de nouveauté de ce qu'on appelle « innovation sociale » demeure flou, imprécis, voire inexistant. La notion revêt une dimension polymorphe : il n'est pas nécessaire d'avoir affaire à une idée neuve pour parler d'innovation sociale, l'introduction d'une conception différente suffit. Ensuite, le caractère partenarial entre les institutions, mais aussi avec les usagers et les citoyens, est redéfini. Il passe, au moins dans l'affichage, d'une logique descendante (*top-down*) à une logique ascendante (*bottom-up*) de l'action publique. L'expérimentation sociale y occupe une place privilégiée. Les orientations de la nouvelle Stratégie européenne pour l'innovation (Commission européenne, 2010b) réaffirment, entre autres, le soutien à l'expérimentation, la diffusion des pratiques jugées exemplaires<sup>3</sup>, ainsi que l'incitation aux méthodes d'évaluation. L'expérimentation sociale est sollicitée à un double titre : en tant qu'étape d'implication et de prise en compte relative des usagers sur une échelle restreinte ; et en tant qu'instrument de légitimation de l'action publique (la validité d'une action étant démontrée par « les preuves »). Par ailleurs, au sein de cette logique ascendante de l'action publique, l'innovation sociale est porteuse d'une recomposition des liens entre les acteurs impliqués (Etat, collectivités territoriales, partenaires sociaux, organismes territorialisés) dans la mise en place des politiques sociales. Le territoire et les acteurs territoriaux, incluant la société civile et les autres parties prenantes, sont considérés comme étant incontournables et comme constituant le niveau pertinent d'intervention (Commission européenne, 2008).

Comme le souligne Tack (2009), « *le qualificatif « social » est trompeur : s'il traduit bien la dimension collective et humaine de l'innovation, il n'est pas utilisé dans le cas présent en opposition à « économique », mais tend à désigner toute innovation qui n'est pas « technologique* » (pp. 8-9). De même, selon Lefeuvre (2011), l'expérimentation sociale est « *un outil qui s'intègre dans cette nouvelle forme d'intervention de l'Etat puisqu'il vise à mieux rationaliser les décisions relatives aux politiques sociales et à responsabiliser les acteurs individuels et collectifs* » (p.3). Autrement dit, on place bien le curseur de l'innovation sociale comme un enjeu pour la rénovation des politiques sociales. Au regard des éléments exposés, il ressort que ce

<sup>3</sup> Les critères ne sont, cependant, pas précisés.

qui est désigné comme étant de l'innovation sociale au niveau européen, sans pour autant qu'il y ait une uniformité de compréhension et de déclinaison dans les États membres, revêt un caractère normatif. En passant par l'expérimentation sociale (validation par l'évaluation *ex ante* c'est-à-dire avant généralisation), l'action publique est censée acquérir une légitimité. Elle renvoie dans ce cadre à un processus de diffusion de pratiques reconnues comme étant « bonnes », mais aussi peut-être à une volonté de généralisation de ce mode particulier de conception des politiques sociales.

## 1.3. La « nouvelle équation sociale » intégrée au dispositif du revenu minimum en France

Sans constituer notre grille d'analyse du caractère innovant du dispositif RSA, on peut considérer que la conception « européenne » de la notion d'innovation sociale s'inscrit comme un référentiel pour la réforme<sup>4</sup>. De fait, on retrouve dans cette réforme les éléments essentiels de l'innovation sociale dans le sens défini par la Commission européenne, notamment sur des aspects tels que la normalisation des politiques sociales, le passage à une logique de *Bottom-up* et la mise en place de processus d'expérimentation. Martin Hirsch, principal instigateur du dispositif, va introduire une nouvelle conception du problème de la pauvreté et de sa prise en charge par le revenu minimum, qu'il présente comme une réponse à la « *nouvelle équation sociale* » (Hirsch, op. cit.). La loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le RSA, en remplacement du revenu minimum d'insertion (RMI) et de l'allocation de parent isolé (API), reconfigure à la fois le mode de calcul des allocations et de l'intéressement à l'emploi, ainsi que l'organisation des politiques d'insertion. Le RSA est présenté par les promoteurs de la réforme comme porteur d'une double innovation sociale : sur le fond, par la substance même du droit au revenu minimum, et sur la forme, par les modalités d'administration du droit.

Ainsi, en premier lieu, le nouveau revenu minimum est envisagé comme *dispositif innovant par son contenu*. Il vise à supprimer les effets de seuil engendrés par le RMI, impliquant une baisse de revenu lors de la reprise d'emploi, par la mise en place d'un complément de revenu permanent pour les personnes reprenant ou occupant un emploi à faible salaire (le RSA activité), les personnes sans emploi continuant à percevoir un minimum social (le RSA socle, qui correspond à l'ex-RMI). Ce renouvellement peut être interprété comme un glissement du reproche de l'inefficacité du RMI sur le registre de la trappe à inactivité (effets désincitatifs de la prestation sur la reprise d'emploi) à celui de la trappe à pauvreté (pauvreté laborieuse liée aux effets de seuil), même si, parallèlement, la loi privilégie une optique de retour à l'emploi et d'activation des allocataires renvoyant à l'évaluation de leur employabilité<sup>5</sup>. Si un tel type de mécanisme d'intéressement existe dès l'instauration du RMI en

<sup>4</sup> Il faut préciser que les politiques sociales et d'emplois menées en France sont européennes depuis longtemps (Figelé et Khristhova, 2007). L'introduction de l'innovation sociale comme argument ou pratique n'apparaît ici que comme un épisode supplémentaire de l'effet de diffusion idéologique au sein de l'UE sans qu'on puisse d'ailleurs traduire cela comme un pur effet descendant des instances européennes vers la France (cf. B. Conter, dans ce numéro)

<sup>5</sup> L'employabilité est ici entendue dans le sens courant que ce terme a acquis au cours des années 1990. Il faut donc l'entendre comme employabilité « différentielle » (cf. Ledrut, 1966), c'est-à-dire liée aux caractéristiques personnelles réduisant les chances de retour à l'emploi (mesure de la distance à l'emploi).

1988, la nouveauté réside dans la pérennisation de la compensation de la faiblesse des salaires (jusqu'ici temporaire) et la suppression systématique des effets de seuil.

En second lieu, le RSA est envisagé comme une *innovation procédurale* dans le mode d'administration du droit au revenu minimum. Les parcours d'insertion des bénéficiaires sont redéfinis. Une plus grande importance est accordée à l'orientation professionnelle - le service public de l'emploi, et en particulier Pôle emploi<sup>6</sup>, devenant l'opérateur de référence - ce qui nécessite un repositionnement des acteurs territoriaux en charge de l'accompagnement des allocataires. L'idée développée est de proposer une prestation globale aux familles en situation de pauvreté, qui articule et donc dépasse le cloisonnement des institutions concernées (Etat, Région, Conseil général, services sociaux communaux, Pôle emploi, Caisse d'assurance-maladie, Caisse d'allocations familiales, associations, etc.) selon leur champ de compétence (formation, emploi, logement, santé, famille, etc.). Au-delà, l'innovation procédurale vient de la volonté de tester le dispositif et de l'évaluer avant de le mettre en œuvre (Gomel, Méda, 2011).

Ce sont donc les transformations de la pauvreté avec le développement du public des travailleurs pauvres qui appellent à innover dans les manières de prendre en charge la pauvreté. Cela justifie la nécessité de repenser la forme et le sens du revenu minimum, avec notamment la vocation de transformer les comportements d'offre de travail au service de l'économie, le tout soutenu par une révision de l'accompagnement des allocataires d'une logique d'insertion à une logique d'activation (cf. 2.1.). Le processus lui-même de réforme s'inscrit dans les canons européens de l'innovation sociale, puisqu'il passera par une phase d'expérimentation avant sa généralisation en 2009. Ce processus rejoint ainsi une conception de l'innovation sociale qui, au fond, est définie comme toute réforme des politiques sociales conforme à l'orientation européenne : tout changement peut être qualifié d'innovation puisqu'un changement d'approche et la progressivité sont considérés comme à son fondement ; la conformité à l'orientation communautaire est inscrite dans la définition de l'innovation sociale puisque les « bonnes pratiques » en constituent la métrique, la croissance et l'emploi, l'objet. L'innovation sociale s'inscrit de fait comme le renouvellement rhétorique des politiques de remise en cause des institutions du salariat au profit de l'institution du marché du travail (Friot, 2011 ; Bisignano, Higelé, 2013).

## 2. LE RSA : UNE INNOVATION SOCIALE EN RÉPONSE À LA CRISE ?

### 2.1. Le RSA comme innovation substantielle ?

Le RSA ne peut être directement considéré comme une réponse politique à la crise de 2008, puisque le dispositif a été imaginé antérieurement par la commission Hirsch en 2005. En revanche, son cas nous intéresse ici pour interroger l'hypothèse d'une transformation du référentiel des politiques sociales par la crise dans la mesure où il s'inscrit dans la

représentation européenne de l'innovation sociale, terme précisément renouvelé par la Commission européenne depuis la crise de 2008. En ce sens, on peut se demander si le dispositif RSA constitue la solution à la « *nouvelle équation sociale* », s'il permet de répondre à la nouvelle pauvreté incarnée par la figure du travailleur pauvre (elle-même accélérée par la crise), ou s'il faut convenir, à l'instar de Pierre Concialdi (2009), qu'il n'y a en réalité guère de nouveauté dans ce dispositif. Selon l'auteur, il ne s'agirait en fait que « *d'une super-prime pour l'emploi* », bien que « *vis-à-vis de l'opinion publique, ce n'est pas ainsi que les choses ont été présentées. Il fallait que le dispositif apparaisse comme une nouveauté, marquant une rupture avec le passé* » (p. 180). Suivant cette optique, on peut alors s'interroger sur la signification de la rhétorique de l'innovation sociale. Au regard de ces questionnements, nous avons étudié la manière dont la loi sur le RSA renouvelle le calcul de l'allocation, le dispositif d'insertion et, au-delà de la qualité intrinsèque du droit au revenu minimum, son application discursive et en pratique. Un premier résultat qui peut être souligné est que du point de vue de la nature du RSA, il ne semble pas apparaître d'effectivité réelle du changement opéré par l'innovation substantielle annoncée du dispositif.

Tout d'abord, on peut noter que si les objectifs de suppression des effets de seuil, assignés au mode de calcul du RSA, ont été confirmés par des microsimulations, ce qui tend à rendre le dispositif « innovant sur le papier », certains d'entre eux perdurent cependant (Simonnet, 2012). Par ailleurs, les évaluations montrent que les effets du RSA sur la pauvreté restent limités du fait d'un taux de non-recours important (2/3 de non-recours), de même que ses effets sur le retour à l'emploi sont difficilement mesurables et perceptibles (Bourguignon, 2011).

Au-delà de ces évaluations, l'analyse empirique effectuée au sein des départements des régions d'Ile de France et de Lorraine montre que le renouvellement des modalités de l'accompagnement social et professionnel lié à l'instauration du RSA, sans être dénué d'originalité, n'apparaît pas véritablement transformer le contenu des mesures mises en place au regard du préexistant. La loi introduit le principe d'une orientation prioritaire des publics inscrits ou venant s'inscrire au RSA vers un suivi professionnel (le plus souvent assuré par Pôle emploi), ou, à défaut, vers un suivi social, temporaire et transitoire, à la seule condition qu'une « distance à l'emploi » trop importante n'ait été constatée. L'allocataire est censé signer un contrat d'engagement qui définit les obligations qu'il doit respecter en termes de démarches d'insertion pour pouvoir recevoir l'allocation. Les allocataires relevant d'un suivi par Pôle emploi sont dans l'obligation d'intégrer le dispositif PPAE<sup>7</sup> ; les allocataires relevant d'un parcours social doivent quant à eux signer un « contrat d'engagement réciproque », qui les subordonne à la réalisation de démarches améliorant leur situation sociale en vue d'une insertion vers un parcours professionnel.

<sup>6</sup> Pôle emploi est l'opérateur public du service de l'emploi, et résulte de la fusion de l'ex-ANPE et de l'ex-ASSEDIC.

<sup>7</sup> Tous les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi signent un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) – sorte de contrat d'engagement sur les actions à mener pour retrouver un emploi qui les soumet à sanction en cas de non-respect des obligations de recherche active d'emploi – et bénéficient d'un suivi mensuel personnalisé dont les formes peuvent varier selon les besoins du chômeur (et en particulier selon l'évaluation de sa « distance à l'emploi »).

L'étude de la nature des dispositifs d'accompagnement mis en place montre qu'ils s'inscrivent dans la généralisation de la logique traditionnelle d'activation des chômeurs indemnisés, dont les modes d'action sont centrés sur l'offre de travail : repérage des freins à l'emploi, de la distance à l'emploi et accompagnement pour lever ces freins centrés sur l'employabilité des personnes. L'instauration du RSA correspond en ce sens à un renforcement des objectifs d'activation attribués au dispositif du revenu minimum, par la transposition de l'accompagnement classique des chômeurs indemnisés dans le cadre du droit commun du service public de l'emploi aux allocataires de minima sociaux. A l'époque du RMI, le dispositif restait globalement limité dans son action à une lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et les professionnels référents relevaient uniquement du secteur social et non du service public de l'emploi. Le respect d'engagements dans le processus d'insertion revêtait un caractère beaucoup moins coercitif. Il y a ainsi extension des objectifs d'activation des chômeurs, incluant les mesures de contrôle et d'engagement à la recherche d'emploi, aux allocataires du revenu minimum. Ce glissement se traduit par le recours à des offres de service qui, si elles transforment les modes d'accompagnement antérieurs des allocataires du revenu minimum, sont en fait préexistantes dans les dispositifs de suivi des chômeurs indemnisés par l'assurance-chômage.

Dans ce cadre, les entretiens que nous avons réalisés montrent que le registre discursif de l'innovation sociale n'est pas systématiquement mobilisé par les acteurs responsables de la mise en œuvre du RSA sur les territoires pour caractériser les évolutions induites par la réforme, même s'ils insistent sur certains points de changements par rapport au RMI. Lorsque ce registre est mobilisé, il s'intéresse surtout aux formes partenariales expérimentales portant sur des volumes restreints d'allocataires, comme c'est le cas d'un dispositif spécifique d'accompagnement socioprofessionnel multipartenarial en Meurthe-et-Moselle. Le dispositif en question, nommé « Convergences », s'inscrit dans le « plan de simplification du RSA » (Daubresse, 2011) et vise à initier l'accompagnement global de certains bénéficiaires, ce qui suppose une coordination interinstitutionnelle forte. L'analyse de son contenu montre que le caractère potentiellement innovant du dispositif est avant tout procédural, car sur le fond de l'accompagnement, on se situe à nouveau sur une méthodologie très classique de correction des carences d'employabilité des individus.

Il existe différents niveaux d'engagement des départements dans la refonte des politiques d'insertion permise par la réforme du revenu minimum, certains se contentant d'appliquer la loi, d'autres en profitant pour renouveler leurs dispositifs, avec une implication qui s'étend parfois au-delà des obligations légales. Mais si la mise en œuvre du RSA a été une occasion de susciter cette dynamique, elle semble avant tout relever d'une volonté propre au département plutôt que de la réforme elle-même. Dans ce contexte, il est intéressant de constater que le discours des acteurs rencontrés insiste davantage sur le renforcement de l'objectif de retour à l'emploi impulsé par la loi et les coordinations institutionnelles de l'activation des allocataires, que sur l'objectif de réduction des trappes à pauvreté.

Si ceci peut s'expliquer par le fait que ces acteurs (départements, Pôle emploi) ne sont payeurs et/ou en charge que du RSA socle (le RSA activité relevant de l'Etat), on constate néanmoins ici le glissement de la notion d'innovation sociale du niveau européen/national – centré sur la lutte contre la pauvreté laborieuse – vers le niveau local, qui en transforme l'usage et donc la substance. Autrement dit, l'innovation sociale n'a pas de substance en soi, ce qui en fait un argument malléable pour justifier des transformations de l'action publique à quelque niveau que ce soit.

## 2.2. Le RSA comme innovation procédurale ?

Si le RSA n'apparaît pas comme une innovation substantielle, la lecture de la réforme en tant qu'innovation procédurale permet de mettre en exergue des transformations importantes, mais qui relèvent avant tout d'un processus de légitimation de l'action publique dans le cadre d'une restriction budgétaire limitant les marges de manœuvre des départements<sup>8</sup> ainsi que d'un effet de *dépendance au sentier*.

L'expérimentation comme processus de mise en œuvre du RSA a été présentée en tant qu'innovation procédurale à la fois au niveau national et local. Elle a concerné 33 départements français, qui ont testé un dispositif préfigurant le RSA entre 2007 et 2008. En France, l'expérimentation est en fait une pratique déjà testée, principalement sous la forme de loi provisoire (loi sur l'IVG par exemple) ou d'action collective locale et ponctuelle. L'expérimentation relative au RSA correspond à une troisième acception, renvoyant à « l'ensemble des méthodes visant à démontrer l'effet causal d'une action » (Gomel, Servirin, 2009, p.9) et promue dans la résolution n°13 du rapport de la Commission Hirsch (Hirsch, op. cit.). Cette méthode a suscité des questions quant à sa validité (possibilité de généraliser des résultats portant sur un échantillon restreint) et présente de nombreux biais (évaluation centrée sur l'offre de travail, absence d'homogénéité des mécanismes et des méthodes selon les lieux d'expérimentation, question d'éthique, etc.). Selon nous, le mode de mobilisation rhétorique dans le débat politique des résultats de l'expérimentation du RSA a montré son instrumentalisation à la faveur d'une recette politique validée par avance. En effet, les résultats jugés « encourageants » en 2009, bien que d'abord non significatifs, puis ensuite consolidés, ont légitimé le processus législatif généralisant le RSA à l'ensemble du territoire. Ils seront pourtant remis en cause deux ans plus tard par le « rapport du Comité national d'évaluation du RSA » (Bourguignon, op. cit.), qui nuance très fortement les différences de résultats entre les zones tests et les zones témoins. De ce point de vue, l'expérimentation du RSA en tant qu'innovation procédurale se présente avant tout comme une innovation rhétorique.

Parallèlement à ce processus d'expérimentation, le caractère potentiellement innovant des transformations procédurales engendrées par la mise en place du RSA a trait à la coordination des acteurs institutionnels en charge du revenu minimum sur les territoires. Le renforcement de l'objectif de retour à l'emploi

<sup>8</sup> On peut consulter à cet effet les données présentées régulièrement par l'Observatoire national de l'Action sociale Décentralisée (ODAS, [www.odas.net](http://www.odas.net)).

contenu dans la loi impose une reconfiguration institutionnelle et procédurale. Cette dernière affecte les modalités d'instruction et d'orientation des allocataires, ainsi que la définition des parcours d'insertion, et instaure de nouveaux outils, dispositifs et instances.

La législation réaffirme le département comme chef de file du paiement et de l'organisation de l'insertion des allocataires du revenu minimum<sup>9</sup>. Elle laisse ainsi une assez grande marge de manœuvre aux Conseils généraux quant aux modalités organisationnelles régissant les nouveaux repères institutionnels imposés. Ces reconfigurations ont eu pour effet un repositionnement des différents acteurs de l'insertion sociale et professionnelle tout au long des parcours d'insertion. S'il existe une diversité organisationnelle entre les départements du fait des marges d'autonomie qui leur sont laissées dans le choix des institutions partenaires (Arnold, Lelièvre, 2011), cette hétérogénéité est toutefois traversée par des tendances communes liées au déterminisme de la loi orientant les reconfigurations en fonction du renforcement de l'objectif d'activation. De manière générale, les organismes payeurs (Caisse d'allocations familiales, Mutualité sociale agricole), mais aussi et surtout Pôle emploi, ont vu leurs responsabilités s'accroître. Les services sociaux (départementaux, communaux ou associatifs), qui prenaient jusqu'alors majoritairement en charge la totalité des dimensions de l'accompagnement, se voient désormais déchargés de l'insertion professionnelle confiée au service public de l'emploi. Ces services se recentrent sur leur cœur de métier (accompagnement social). Les différents dispositifs, outils, instances et groupes de travail imposés par la loi (référé unique, correspondants, équipes pluridisciplinaires et pacte territorial d'insertion), mais également parfois mis en place de façon supra-légale (comité de pilotage, cellule d'appui, équipes chargées de l'évaluation du dispositif et du programme d'insertion, dispositifs de formation communs...) ont contribué à accroître la coordination institutionnelle entre l'ensemble de ces acteurs.

L'instauration du RSA a ainsi engendré de réelles transformations organisationnelles et procédurales, qui sont systématiquement pointées comme les changements majeurs de la réforme du revenu minimum par les acteurs rencontrés dans les territoires. Cependant, la marge d'autonomie dont disposent les départements afin d'organiser les parcours d'insertion est largement limitée par le contexte de restriction budgétaire dans lequel ils s'inscrivent, et que la crise de 2008 a contribué à accentuer.

Dès le transfert de compétences de la gestion du RMI de l'Etat vers les départements en 2003, la dégradation de la conjoncture et l'augmentation du nombre d'allocataires du RMI vont impliquer une augmentation des dépenses restant à la charge des départements, et ce malgré les mécanismes de compensation financière par l'Etat instaurés par le législateur (Corlay et al., 2006). Avec la mise en place du RSA, la contrainte budgétaire ne se desserre pas ou peu contrairement à ce que l'ais-

saient espérer ses promoteurs. Dans le contexte macroéconomique dégradé de la fin des années 2000 et du début de la décennie 2010, c'est la logique « vertueuse » et centrale du dispositif RSA – permettre de reprendre une activité et de diminuer significativement le nombre de travailleurs pauvres ou des personnes durablement sans emploi, donc de faire décroître le montant des allocations versées – qui se trouve enrayée. De fait, cette contrainte, inégale selon les départements, va dans certains cas se traduire par une contraction de l'effort budgétaire que les Conseils généraux consentent en matière d'insertion.

L'ensemble des interlocuteurs départementaux que nous avons rencontrés estime ainsi travailler dans un contexte budgétaire contraint. Dans les départements ruraux, à l'instar de celui de la Meuse, les responsables interrogés considèrent que les mécanismes de péréquation sont insuffisants. Dans certains cas, les Conseils généraux renoncent volontairement au financement d'une politique d'insertion professionnelle pour se consacrer uniquement au volet social du RSA. De ce point de vue, le renforcement majeur du rôle du service public de l'emploi dans l'accompagnement des allocataires du revenu minimum a amené certains départements (comme la Seine-Saint-Denis, la Moselle et les Yvelines) à remettre en cause des conventionnements antérieurs à 2009 avec Pôle emploi, qui permettaient jusqu'alors un accueil spécifique des allocataires avec des moyens renforcés (financés par le Conseil général). On voit ici que la capacité à agir de façon substantielle sur la politique d'insertion (cf. 2.1.) apparaît limitée par la contrainte budgétaire, en plus d'être restreinte par le déterminisme de la loi (Béraud et al., 2013b). Au-delà, les recompositions organisationnelles semblent s'inscrire davantage dans la recherche d'une rationalisation des dispositifs d'insertion, qui consisterait à réaliser des économies via un renouvellement de la coordination partenariale, plutôt que dans l'instauration de configurations procédurales et interinstitutionnelles innovantes.

De même, ces transformations, qui se concrétisent essentiellement par le repositionnement des acteurs institutionnels dans les parcours d'insertion, dépendent en fait assez largement d'effets de *dépendance au sentier*, dans le sens où les acteurs en présence, s'ils occupent des places différentes entre l'administration du RMI et celle du RSA, restent le plus souvent les mêmes, y compris lorsqu'il n'existe aucune injonction légale à les inclure dans le partenariat. On peut en effet constater que les collaborations et conventionnements antérieurs à la mise en œuvre de la loi sont déterminants quant aux modalités de réorganisation retenues lors du passage au RSA, les partenaires habituels continuant à prendre part de manière importante au dispositif. Selon cette perspective, la mise en place du RSA correspond davantage à une transformation de la division du travail qu'à une innovation procédurale, même si le repositionnement des acteurs peut éventuellement conduire à un approfondissement de la coordination institutionnelle. L'innovation procédurale relève davantage de l'innovation incrémentale, si toutefois le terme même d'innovation est approprié.

<sup>9</sup> Ce rôle a été précisé par la loi de 2003 transférant aux départements la gestion du RMI, et qui signait avec la loi de 2004 le deuxième acte de la décentralisation.

## CONCLUSION

A bien des égards, le RSA, dans sa substance comme dans ses formes d'administration, s'inscrit dans la continuité des politiques de traitement de la pauvreté et du chômage en France à l'œuvre depuis le début des années 1980 (Higelé, 2009 a et b). Il repose en effet sur une définition de la légitimité d'attribution de ressources monétaires déterminée par la désignation de publics en fonction de leurs carences (ressources, employabilité), plutôt que par le statut de salarié-producteur, définition qui constitue une permanence de la politique d'emploi sur les trois dernières décennies. Dans le cadre de cette politique, presque exclusivement tournée vers l'offre de travail - et considérant la demande comme une donnée -, le dispositif s'inscrit également dans la continuité des mesures de cumul allocation-salaire (initiées dès 1984 par l'assurance-chômage) et ne fait donc que renouveler une logique ancienne d'incitation à la reprise d'emploi. Du point de vue de la réalité pratique des transformations étudiées, si l'on observe effectivement une évolution dans les modalités de coordination entre les institutions, l'appréciation du caractère innovant des modes d'administration du droit suppose de resituer les transformations repérées dans le contexte manifeste de *dépendance au sentier des expériences passées* qui affecte ses formes, et de continuité forte dans la nature même des mesures d'accompagnement. La procédure de mise en œuvre *via* l'expérimentation n'est pas une nouveauté radicale et le contexte de contrainte budgétaire limite les possibilités d'initiatives des acteurs locaux. Ainsi, on reste en droit de s'interroger sur le fait que la clarification et la coopération interinstitutionnelle suffisent à fonder une innovation sociale. Bien sûr, la radicalisation de la politique de subvention aux emplois de faible qualité et le mode de calcul lui-même de l'allocation, ou encore l'optique d'activation des

chômeurs par extension du droit commun à une partie des allocataires du revenu minimum qui y échappaient, sont des changements réels du droit, par ailleurs à relativiser par des taux de non-recours importants (68% de non-recours au RSA activé). Mais ces changements peuvent-ils être qualifiés d'innovation ?

Ni véritablement innovation substantielle, ni véritablement innovation procédurale, l'inscription du dispositif dans la définition européenne de l'innovation sociale dévoile la vocation rhétorique de valorisation et de légitimation de l'action publique prise par cette définition, qui mobilise une figure positive de l'innovation plutôt qu'une fonction analytique. Le rattachement discursif de la réforme du revenu minimum à la conception européenne de l'innovation sociale, dans le cadre d'un dispositif pensé avant 2008, montre en quoi la réponse à la crise est donc en quelque sorte déjà pensée avant la crise. Plutôt que d'une innovation, on peut conclure à un changement dans la continuité : les objectifs d'activation qui s'appliquent aux allocataires du revenu minimum se radicalisent, en même temps que leurs modes de traitement s'étendent de la population des chômeurs indemnisés aux allocataires du RSA. Une fois gratté le vernis de l'innovation sociale, en matière de réforme du revenu minimum, mais plus largement concernant les transformations depuis la crise de 2008 des régimes de protection sociale et des formes d'institutions du marché du travail, le cas français plaide davantage pour une analyse en termes de continuité de la mise au service du marché du travail des politiques sociales que pour une analyse en termes de rupture. Paradoxalement, le mouvement de réinstitutionnalisation des politiques sociales ne se trouve donc nullement impacté par la crise autrement que de manière rhétorique et légitimatrice.

## BIBLIOGRAPHIE

- Arnold, C., Lelièvre, M. (2011), « Les nouveaux modes d'organisations des conseils généraux suite à la mise en place du RSA », in Bourguignon F. (ed) (2011), *Comité national d'évaluation du RSA. Rapport final*, La documentation française, Annexe 10 du rapport.
- Avice (2012), « Innovation sociale en Europe : politiques européennes et pratiques sociales dans trois Etats membres », *Revue Les repères de l'Avice*, Questions européennes, n°5, septembre.
- Barbier, J.-C., Sylla, N.-S. (2001), *Stratégie Européenne pour l'Emploi : les représentations des acteurs en France*, rapport pour la DARES.
- Béraud, M., Boulayoune, A., Ferial, E., Higelé, J.-P., Khristova, A. (2013a), *Le RSA est-il une innovation sociale ?*, Rapport de recherche pour l'axe « Institutions, innovations, changements » de la Maison des Sciences de l'Homme de Lorraine.
- Béraud, M., Ferial, E., Higelé, J.-P. (2013b), « Décentralisation des politiques d'insertion : émancipation du local ou recomposition de l'appareil d'Etat ? Le cas du RSA », *Communication au 5<sup>ème</sup> congrès de l'Association Française de Sociologie, Les dominations, RT6*, Nantes, 2-5 septembre.
- Béraud, M., Eydoux, A., Higelé, J.-P. (ed) (2012), *L'impact du RSA sur la demande de travail. Le RSA et les employeurs : quelles appropriations du dispositif, quelles mobilisations dans les politiques d'insertion ?*, Rapport de recherche (2<sup>ème</sup> volet) pour la Direction de l'Animation de la Recherche et des Etudes Statistiques, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé.
- Bisignano, M., Higelé, J.-P. (2013), « Ce qu'indemniser le chômage dit de l'emploi : les contradictions entre qualification et marché du travail », in Gobin C., Matagne G., Reuchamps M., Van Ingelgom V. (ed), *Etre gouverné au XXI<sup>e</sup> siècle*, Académia-L'Harmattan, pp. 219-241.
- Bourguignon, F. (ed) (2011), *Comité national d'évaluation du RSA. Rapport final*, La documentation française.
- Cloutier, J. (2003), « Qu'est-ce que l'innovation sociale ? », *Cahier du CRISES*, Collection « Etudes théoriques », n°ET0314, novembre.
- Commission européenne (1994), « Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI<sup>e</sup> siècle. Livre blanc », *Bulletin des communautés européennes*, supplément 6/93.
- Commission européenne (1995), « Livre vert sur l'innovation », *Bulletin des communautés européennes*, supplément 5/95.
- Commission européenne (2008), *Un agenda social renouvelé : opportunités, accès et solidarité dans l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM (2008) 412.
- Commission européenne (2010a), *Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, Communication de la Commission « Europe 2020 », 03.03.2010, COM (2010) 2020.
- Commission européenne (2010b), *Initiative phare Europe 2020 : une Union de l'innovation*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 06.10.2010, COM (2010) 546.
- Commission européenne (2010c), *Vers un acte pour le marché unique*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 27.10.2010, COM (2010) 608.
- Concialdi, P. (2009), « Qu'importe le travail, pourvu qu'on ait le RSA », *Travail, genre et sociétés*, n°22, pp. 177-182.

- Corlay, D., Fontanel-Lassalle, M., Lenoir, C., Thierry, M. (2006), *Evaluation de la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le RMA*, rapport de l'Inspection générale des affaires sociales.
- Coron, G. (2009), « La directive « services » et le modèle communautaire de construction des marchés », *Les notes de l'IES*, n°7, octobre.
- Coron, G., Palier, B. (2002), « Changes in the Means of Financing Social Expenditure in France since 1945 », in De la Porte C., Pochet P. (ed), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Peter Lang, pp. 97-136.
- Daubresse, M.-P. (2011), *Mission présidentielle sur l'amélioration du RSA et le renforcement de son volet insertion*, Ministère des affaires sociales.
- Fitoussi, J.-P., Sen, A., Stiglitz, J. (ed) (2009), *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, Ministère de l'industrie, de l'économie et de l'emploi.
- Friot, B. (2011), « Le déclin de l'emploi est-il celui du salariat ? Vers un modèle de la qualification personnelle », *Travail et Emploi*, n°126, avril-juin.
- Gomel, B., Meda, D. (2011), « Le RSA, innovation ou réforme technocratique ? Premiers enseignements d'une monographie départementale », *Document du CEE*, n°152, novembre.
- Gomel, B., Serverin, E. (2009), « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat », *Document du CEE*, n°119, juin.
- Higelé, J.-P., Khristova, A. (2007), « Politiques menées au nom de l'emploi et mutations des ressources des travailleurs : une comparaison européenne », *Revue de l'Ires*, n°53, décembre, pp.139-167
- Higelé, J.-P. (2009a), « Quel salaire pour les chômeurs ? », *Les Notes de l'IES*, n°4, mai.
- Higelé, J.-P. (2009b), « Quels régimes de ressources des chômeurs ? une histoire de l'indemnisation du chômage en France », in Higelé J.-P. (ed), *La transformation des ressources des travailleurs : une lecture des transformations de l'emploi et des droits sociaux en France*, PUN, coll. Salariat et transformations sociales.
- Hirsch, M. (2005), *Au possible nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants*, La documentation française.
- Jouen, M. (2008), « Les expérimentations sociales en Europe. Vers une palette plus complète et efficace de l'action communautaire en faveur de l'innovation sociale », *Etudes et recherches/Notre Europe*, volume 66.
- Khristova, A., Moncel, N. (2004), « Approche comparative de l'impact des politiques d'emploi aidé sur l'articulation entre emploi et protection sociale en Europe », *Colloque du MATISSE : L'accès inégal à l'emploi et à la protection sociale*, Paris, 16-17 septembre.
- Ledrut, R. (1966), *Sociologie du chômage*, PUF.
- Lefevre, G. (2011), « L'expérimentation sociale : une innovation de politique sociale en réponse à la « crise » dans le champ de l'éducation », *Communication au colloque : Crise et/en éducation. Epreuves, controverses et enjeux nouveaux*, AECSE et CREF, Paris, 28-29 octobre.
- Richez-Battesti, N. (2011), « L'innovation sociale comme levier du développement entrepreneurial local – Un incubateur dédié en Languedoc-Roussillon », in Michun S. (ed), *Démographie et mutations économiques : les territoires en mouvement*, CEREP, Relief n°33, pp. 97-109.
- Rousselle, M. (2011), « L'innovation sociale : au-delà du phénomène, une solution durable aux défis sociaux », *Working paper, Think Tank européen Pour la Solidarité*, septembre.

- Sibille, H. (ed) (2011), *Rapport de synthèse du Groupe de travail Innovation Sociale, projet d'avis*, Conseil Supérieur de l'Economie Sociale et Solidaire, décembre.
- Simonnet, V. (2012), « Le RSA est-il plus incitatif à la reprise d'emploi que le RMI ? », *Connaissance de l'emploi, Le 4 pages du CEE*, n°93, juin.
- Tack, E. (2009), « L'innovation sociale en Europe. Une vrai/fausse révolution expérimentale ? », *Working paper, Think Tank européen Pour la Solidarité*, août.

# L'impossible remise en question du modèle d'activation de la protection sociale en France: le rôle des évaluations du RSA dans le processus d'eupéanisation des politiques sociales

Nadia Okbani

Centre Emile Durkheim, Science po Bordeaux

## RÉSUMÉ

Si l'Union européenne n'a pas de compétence législative en matière de politiques sociales, elle diffuse un certain nombre de normes et de bonnes pratiques auprès des Etats membres allant dans le sens d'une mise en emploi des bénéficiaires de minima sociaux. La création du Revenu de Solidarité Active en France illustre cette tendance à l'activation de la protection sociale. La mise en œuvre de ce dispositif est marquée par une attention particulière portée à l'évaluation, d'abord dans le cadre des expérimentations du RSA (2008) puis suite à sa généralisation (2011). Ce papier propose d'interroger le rôle des évaluations du RSA pour comprendre en quoi elles ont contribué à légitimer le dispositif, ont souligné certaines de ses limites, sans aller jusqu'à remettre en question sa pertinence et le référentiel d'activation sur lequel il repose. Dans cette perspective, cet article questionne l'inertie des politiques sociales au niveau national, liée à la difficulté de remise en question des normes diffusées au niveau européen. Il interroge également les évaluations comme instrument d'action publique mobilisé dans une perspective de technicisation et de dépolitisation de l'action publique afin de contrer les difficultés de réformes dans le champ des politiques sociales.

**Mots-clés:** évaluation, expérimentation, RSA, activation, eupéanisation

## ABSTRACT

*Whereas the European Union has no legislative competencies for social policies, it disseminates standards and best practices to the Member States in order to encourage recipients of minimum social benefits to look for an employment. The «Revenu de Solidarité Active» (RSA) (Minimum Income scheme) created in France illustrates this social welfare «activation» trend. Its implementation is marked by particular attention paid to policy assessment, firstly within the RSA experimental framework (2008), and then after its generalization (2011). This paper examines the role of the RSA assessments so as to gauge how they have contributed to legitimise the Scheme and underscores some of its limits, without going as far as to question its relevance or its activation framework. In this perspective, this article examines the inertia of social policies at the national level, linked to the difficulty of questioning the dissemination of standards at the European level. It also analyses assessments as public action instruments used to technicise and depoliticise public action in order to tackle the difficulties faced in reforming social policies.*

**Keywords:** evaluation, experiment, RSA, activation, Europeanization

## INTRODUCTION

Bien que l'Union européenne n'ait jamais reçu de compétence législative en matière de protection sociale, on observe des formes de convergences (Hassenteufel, 2005) des politiques sociales au sein de l'Union européenne (UE). La «stratégie coordonnée pour l'emploi» et la Méthode Ouverte de Coordination (MOC), fondées sur un socle normatif très général, affirment un nombre limité de grands principes censés constituer un «modèle social européen» (Palier, 2001). Au sein de l'UE, cela prend forme par la diffusion progressive, de manière plus ou moins formelle, de bonnes pratiques, de propositions de réforme, ou encore de rapports suggérant l'adoption d'outils et formulant des argumentaires légitimant l'adoption de réformes (Palier, 2001). Ce modèle, traduit en normes «opérationnelles», trouve sa rationalité dans un *policy mix* basé sur le paradigme néolibéral (Barbier, 2002) préconisant des politiques sociales orientées vers l'incitation à l'emploi au sein des différents Etats membres.

Depuis une trentaine d'années, les mécanismes de solidarité caractérisant le système de protection sociale français ne cessent de connaître des évolutions mettant l'accent sur la responsabilité individuelle et les effets pervers des prestations sociales (Elbaum, 2007). Le référentiel d'«activation» de la protection sociale développé au niveau européen se diffuse en France (Barbier, Sylla, & Eydoux, 2006; Barbier, 2002a, 2008). C'est ce que l'on observe avec la mise en œuvre du Revenu de solidarité active (RSA) depuis 2009. Construit pour pallier les insuffisances du Revenu Minimum d'Insertion (RMI), il vise à favoriser l'augmentation des ressources en cas de reprise d'emploi, afin de contribuer à une diminution de la pauvreté (Borgetto & Lafore, 2009). Il a fait l'objet de plusieurs évaluations, d'abord dans sa phase expérimentale (2008) puis dans sa généralisation (2011). Ce papier interroge le rôle de ces évaluations. Il propose de comprendre en quoi elles ont contribué à légitimer le dispositif, ont souligné certaines de ses limites, sans aller jusqu'à questionner la pertinence du référentiel européen d'activation sur lequel il repose. Dans cette perspective, on analyse l'inertie des politiques sociales au niveau national, liée à la difficulté de remise en question des normes diffusées au niveau européen.

Ce travail est basé, d'une part, sur une recherche menée en 2009 sur les apports de l'expérimentation à la construction et

à la généralisation du RSA (Okbani, 2009, 2014), nourrie par une analyse de documents officiels (sur le RSA, les expérimentations et leur évaluation) et d'une trentaine d'entretiens auprès de chefs de projet RSA de Conseils Généraux expérimentaux, de professionnels de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF) et d'un membre du Haut commissariat aux solidarités actives (HCSA). D'autre part, ce papier s'appuie sur une recherche sur le non-recours au RSA-activité, menée au sein de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) de la Gironde en 2010. Celle-ci se compose d'une expérimentation de recherche de bénéficiaires potentiels<sup>1</sup>, d'entretiens téléphoniques auprès de cent-cinquante non-recourants et d'une analyse comparative de la gouvernance du RSA dans les douze CAF de France. Pour finir, cette recherche se base sur une analyse des évaluations du RSA et sur des travaux en cours portant sur l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques sociales au sein d'un organisme de sécurité sociale.

Dans une première partie, nous reviendrons sur les formes d'eupéanisation des politiques sociales et nous analyserons en quoi le RSA constitue une forme d'adaptation nationale issue du référentiel européen. Dans une deuxième partie, nous interrogerons la place de l'évaluation dans la légitimation du RSA et de son référentiel d'activation de la protection sociale. Puis, dans une dernière partie, nous étudierons en quoi l'évaluation du RSA généralisé, révélant un fort taux de non-recours, n'a pas été jusqu'à remettre en question le dispositif et sa conception de la régulation.

## 1. L'ACTIVATION DE LA PROTECTION SOCIALE EN FRANCE

### 1.1 La tendance européenne à l'activation de la protection sociale

On observe des formes de convergence des politiques au sein de l'UE. Elles sont caractérisées par trois paramètres (Hassenteufel, 2005): la configuration d'interaction des acteurs à l'origine de la convergence (le policy making européen), la logique de traduction et d'appropriation nationale des modèles diffusés par les acteurs transnationaux, le processus d'hybridation dû à la combinaison avec des éléments présents au départ. Cette convergence s'élabore dans une dynamique *top-down* accentuée par le principe d'analyse du *misfit* (désajustement) (Börzel & Risse, 2000). Cela produit un phénomène de pression à l'adaptation en fonction du degré de compatibilité entre les institutions, les normes, les valeurs en vigueur au niveau communautaire et au niveau national.

Dans le cas des politiques sociales, il est moins évident de déceler des signes d'inadaptation, car l'UE laisse plus de flexibilité aux États membres. La régulation européenne prend forme à travers des procédés de «benchmarking», de «*naming and shaming*» et du *best practices office* visant à harmoniser les conceptions, les connaissances et les normes d'action afin de

favoriser la convergence des politiques sociales. Il s'agit d'un encadrement sur le plan cognitif et normatif qui permet une certaine «neutralité» politique par des coordinations souples («*soft law*») (Barbier, 2002b). L'influence de l'UE joue un rôle informel important d'entrepreneur politique qui passe par la construction symbolique d'un référentiel commun suffisamment flou pour être compatible avec les formes d'expression nationales et renvoyant à des valeurs et des normes sociales inscrites dans l'histoire des États membres (Barbier, 2002b). L'UE travaille donc à orienter les politiques sociales vers un sens commun réformateur en perpétuelle renégociation. Cela passe principalement par une coordination cognitive et procédurale qui génère des normes diffuses de bonne gouvernance auprès de communautés épistémiques, avec une superposition des deux politiques: la communautaire et la nationale. Cette tendance à la convergence est alors caractérisée par un enchaînement idéal typique: tout d'abord la formalisation et publication d'une norme, puis l'identification d'un désajustement éventuel et enfin la recherche d'un ajustement domestique.

Dans le cas des politiques sociales de retour à l'emploi, la «stratégie coordonnée pour l'emploi» et la MOC visent une convergence se diffusant par mimétisme, en douceur, par influence réciproque. Cela prend forme par la diffusion progressive de politiques sociales orientées vers l'incitation à l'emploi. Un phénomène d'«activation» de la protection sociale se développe en Europe (Barbier *et al.*, 2006; Barbier, 2002a, 2008). Pour reprendre la définition de J.-C. Barbier «il y a activation quand est introduit un lien explicite (souvent réglementaire) entre la protection sociale et les politiques de l'emploi et du marché du travail. Cette liaison donne lieu à une redéfinition critique des programmes sociaux, sous la double justification de l'efficacité et de l'équité, dans le sens d'une préférence systématique accordée à l'engagement des bénéficiaires sur le marché du travail (l'activité), voire d'une condition - plus ou moins contraignante - d'activité introduite pour l'éligibilité aux prestations» (2002, p.308).

### 1.2 Le RSA en France, un dispositif d'activation de la protection sociale

Le lancement du RSA en France s'inscrit dans cette perspective européenne d'activation de la protection sociale. Il constitue le fruit d'un réajustement, dans la continuité du RMI et en réaction à un changement lent, mais certain, de perception de la pauvreté et d'identification de ses causes. L'émergence de la question des «trappes d'inactivité», les insuffisances supposées du mécanisme de l'intéressement et l'augmentation de la précarité de l'emploi mettent à jour les limites du système que certains considèrent comme élément perturbateur du marché du travail. L'ostensible croissance du nombre de bénéficiaires du RMI et de travailleurs pauvres, ainsi que les controverses autour des supposés «effets désincitatifs» qui l'accompagnent, contribue à façonner l'idée sous-jacente d'une politique sociale trop généreuse qui risquerait d'encourager l'inactivité. On peut penser qu'il s'agit d'une mutation progressive du référentiel global sectoriel (Muller, 2004), en partie issue de l'influence de l'UE. Ce changement va dans le sens d'un passage du *Welfare* à un *Soft Workfare*.

<sup>1</sup> Des courriers ou mails nominatifs ont été envoyés à 2500 allocataires identifiés comme potentiellement bénéficiaires du RSA par une requête dans les fichiers de la CAF. Il a été possible d'observer les réactions des allocataires à ce courrier en termes de prise de contact avec la CAF (téléphone, courrier, visite, connexion sur le site avec identifiant) et en termes de demande de RSA et d'ouverture de droit.

Construit sur la base des questionnements soulevés dans le rapport de la Commission « Familles, vulnérabilité, pauvreté »<sup>2</sup>, le RSA a été élaboré sur un cadre conceptuel qui se veut novateur (Borgetto & Lafore, 2009). Le RSA poursuit un triple objectif. Il se veut *distributif*, luttant contre la pauvreté des travailleurs à bas salaires; *incitatif*, créant un écart entre revenus d'activité et minima sociaux afin d'inciter à la reprise d'emploi ; et de *simplification*, rendant plus lisible le système de solidarité. Il remplace le RMI pour les personnes sans activité professionnelle (RSA socle), *l'allocation parent isolé* (API) pour les monoparents sans activité (RSA majoré) et les anciens dispositifs d'intéressement à la reprise d'emploi pour les «travailleurs pauvres» (RSA activité). Les conditions d'éligibilité au RSA dépendent notamment de la composition du ménage, des revenus et du statut professionnel des demandeurs. Il fusionne dans un même dispositif deux minima sociaux, l'un lié à la famille (API), l'autre lié à l'inactivité (RMI), et deux compléments de revenus liés à l'activité professionnelle faisant appel à des valeurs ou «philosophies de prestation » très différentes. Le RSA vient donc changer les repères de la société sur les notions de minima sociaux, de norme d'emploi, d'incitation à la reprise d'emploi (Marc & Thibault, 2009).

Le volet activité du RSA constitue une des nouveautés du dispositif. Il est porteur de l'incitation financière à la reprise d'emploi, car il donne la possibilité de cumuler, de façon pérenne (contrairement à l'intéressement), revenu du travail et complément d'activité. Il s'inscrit dans la logique de mise en emploi des bénéficiaires de minima sociaux, rendant clairement perméable la frontière entre politiques sociales, politiques de l'emploi et politiques fiscales. Il traduit des modifications profondes des objectifs et des principes de la lutte contre la pauvreté. Ce dispositif vise non plus seulement à répondre à un besoin (obtenir des moyens de subsistance), mais aussi à modifier les comportements supposés être à l'origine de cette situation de besoin (Gomel & Serverin, 2011, 2012). Le RSA part du pré-supposé implicite que la décision de travailler résulte d'un arbitrage individuel entre les revenus sociaux et les revenus du travail (Gomel & Serverin, 2009). L'élaboration du RSA est révélatrice d'un changement dans le référentiel des politiques de traitement de la pauvreté. Il instaure l'incitation financière à la reprise d'emploi comme théorie de l'action, diffusée comme modèle pertinent de lutte contre la pauvreté. Pour simplifier, la conception de la régulation se construit de la manière suivante: il faut lutter contre la pauvreté - seul le travail permet de lutter contre la pauvreté - les personnes en situation de pauvreté ne travaillent pas ou pas assez pour sortir de la pauvreté - il faut inciter au travail pour changer les comportements et favoriser la sortie de la pauvreté - le RSA incite au travail - donc, le RSA permet de lutter contre la pauvreté.

L'émergence du RSA a soulevé de nombreux débats dans le milieu politique. Si un consensus s'accordait à dire qu'il fallait réformer le RMI, la question de la forme de ce changement restait très controversée. Cette remise en question du modèle

français au niveau national soulevait de fortes inquiétudes et tensions. Face à cela, Martin Hirsch, alors Haut-Commissaire aux solidarités actives, propose d'expérimenter le RSA.

## 2. L'ÉVALUATION DES EXPÉRIMENTATIONS DU RSA LÉGITIMANT LE PRINCIPE DE L'INCITATION FINANCIÈRE À LA REPRIS D'EMPLOI

L'expérimentation, rendue possible en France par deux réformes constitutionnelles de 2003, constitue, pour la puissance publique, une modalité de mesure de la rationalité de la norme législative évaluée préalablement ou postérieurement à son édicton (Gomel & Serverin, 2011). Les expérimentations du RSA, prévues dans la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi TEPA), constituent la première initiative de cette ampleur en France.

### 2.1 L'expérimentation conçue comme une étape stratégique de la généralisation

Revenons sur les conditions du lancement de cette expérimentation et de son évaluation pour mieux comprendre les objectifs politiques poursuivis. Une administration de mission fonctionnant comme un « entrepreneur politique » a été créée - le Haut-commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté (HCSA) - dont la raison d'être était notamment la création du RSA avant fin 2008. Le HCSA justifie le détour expérimental en précisant qu'il « permet d'apporter des enseignements précieux pour l'élaboration de cette réforme : il teste la capacité d'acteurs différents à se coordonner sur un projet commun qui concerne aussi bien l'accompagnement social que l'insertion professionnelle; il donne des éléments de réponse aux multiples questions de faisabilité technique, de calcul et de versement d'une prestation nouvelle; il fournit des connaissances précises sur les comportements des acteurs; il produit des données solides sur les coûts et les économies générés par le nouveau dispositif en fonction des conditions de retour vers l'emploi ; il permet de mieux identifier les autres obstacles au retour à l'emploi et la manière d'y apporter des réponses sur mesure; il donne des éléments de comparaison entre les territoires concernés par l'expérimentation et ceux qui ne le sont pas, soumis à évaluation par un comité indépendant. » (Haut-commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, 2008, p.5). La phase expérimentale a donc été conçue comme étape de la généralisation permettant de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Elle ne visait pas particulièrement à vérifier la pertinence d'une théorie de l'action, mais devait apporter des éléments factuels sur sa faisabilité et son efficacité pour la conforter, grâce à l'appui d'un comité d'évaluation indépendant. La démarche contribuait à légitimer le dispositif par les *outputs* auprès des élites politiques et des acteurs de terrain.

Dans les textes, l'expérimentation devait se dérouler sur trois ans. Dans les faits, pour le HCSA, elle n'était pas prévue pour durer aussi longtemps. Un choix stratégique a été fait de présenter la démarche comme devant durer trois ans pour assurer l'adhésion des acteurs et apporter des éléments de légitimation pour le vote de la loi. Un Conseiller du HCSA explique lors d'un

<sup>2</sup> Cette Commission, présidée par Martin Hirsch, a produit en 2005 un rapport sous le titre : « Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale. 15 résolutions pour combattre la pauvreté des enfants »

entretien « comme nous avons l'optique de généraliser, on a dû interrompre l'expérimentation [...] si on la gardait trop longtemps, on aurait plus la ressource, le temps suffisant pour généraliser le RSA. [...]. On savait d'emblée que cela ne durerait pas trois ans, mais il fallait dire trois ans pour susciter l'adhésion. Cela n'aurait pas duré plus de deux ans, mais si nous l'avions annoncé pour 6 mois, cela n'aurait eu aucun effet». L'objectif politique était clair, il s'agissait de faire passer la loi sur le RSA vingt ans après celle du RMI. Par ailleurs, on peut se demander dans quelle mesure, après des évaluations mitigées sur l'expérimentation, le HCSA aurait pu revenir sur ses pas, décaler voire même annuler la réforme pour laquelle il avait été mandaté. Les résultats de l'évaluation intermédiaire (même peu significatifs et fortement contestables) apportent la preuve de l'efficacité du RSA par rapport au RMI, la place d'entrepreneur politique du HCSA et le calendrier symbolique ont fonctionné comme une fenêtre d'opportunité politique (Kingdon, 1984; Boussaguet *et al.*, 2010) pour mettre le RSA à l'agenda politique et faire voter la loi.

## 2.2 L'évaluation des expérimentations du RSA : en tension entre méthodes scientifiques et objectifs politiques

Pour évaluer et contribuer à formaliser l'expérimentation, un Comité d'Évaluation des expérimentations du RSA est constitué pour définir les objectifs et la méthodologie d'évaluation. Il est composé de parties prenantes de la mise en œuvre du RSA, d'universitaires (plusieurs économistes) et de personnalités qualifiées (Comité d'évaluation des Expérimentations, 2008, p.3). La méthode d'évaluation expérimentale utilisée vise à mesurer l'impact de l'incitation financière au retour à l'emploi pour des personnes bénéficiaires d'un minimum social, conformément à la théorie d'action des politiques d'activation<sup>3</sup>. Le *design* de la méthode d'évaluation expérimentale a été profilé sur la base d'une quasi-expérience<sup>4</sup> visant à comparer 33 territoires tests à des territoires témoins (L'Horty & Goujard, 2008).

Cette méthode d'évaluation expérimentale s'est construite sur la base d'une tension entre des objectifs scientifiques, visant des exigences méthodologiques, et les objectifs politiques poursuivis (Allègre, 2010; Okbani, 2009, 2014). L'analyse du protocole expérimental par l'étude de la validité interne et externe de la méthode d'évaluation expérimentale utilisée souligne les limites considérables des résultats obtenus. La méthode et ses résultats sont soumis à des contraintes d'ordre politique qui limitent fortement l'objectivité et la pertinence de la preuve générée.

D'une part, l'expérimentation et son évaluation ont été appréhendées de manière très différente par les divers acteurs en présence en fonction de leur position institutionnelle (Avenel, 2009b). Si pour les évaluateurs cette démarche permettait de vérifier l'efficacité de l'incitation financière, pour les départe-

ments, ce processus expérimental était non seulement un moyen de tester une mesure, mais constituait également un enjeu politique fort, leur permettant de montrer leur capacité d'initiative et d'affirmer leur position de chef de file des politiques d'insertion dans un contexte décentralisé (Loncle, Muniglia, & Rivard, 2010).

D'autre part, le temps d'observation nécessaire à l'évaluateur a été fortement contraint par le politique. Il n'a pas permis d'analyser en quoi les bénéficiaires de minima sociaux répondent plus à des incitations financières pérennes (RSA) plutôt que transitoires (prime d'intéressement). De plus, les effets positifs du dispositif sur le retour à l'emploi, présentés dans le rapport d'étape, se sont infirmés par la suite. Si dans le rapport d'étape d'évaluation le taux de retour à l'emploi dans les zones tests est en moyenne 30% plus élevé que dans les zones témoins sur les cinq premiers mois (Comité d'évaluation des Expérimentations, 2008), dans le rapport final, après quinze mois de mise en œuvre, il n'est plus que de 9% en moyenne, à la limite de la significativité au seuil usuel de 5% (Comité d'évaluation des Expérimentations, 2009). Malgré son manque de recul sur les effets du dispositif, le rapport d'étape constitue une base pour faire voter la loi généralisant le RSA (en décembre 2008), sans qu'il soit question d'attendre le rapport d'évaluation final (sorti en mai 2009). Comme le souligne Y. L'Horty, « la généralisation du RSA a en effet été décidée avant que toutes les conclusions de la phase d'expérimentation ne soient tirées. Les résultats de l'étude d'impact n'étaient pas disponibles lorsqu'il a été décidé de généraliser le dispositif. Ici comme ailleurs, l'évaluation n'a pas précédé la décision » (2009, p.27).

## 2.3 Une évaluation restrictive centrée sur l'incitation financière à la reprise d'emploi

Le protocole expérimental et la finalité de l'expérimentation ont été définis de manière restrictive. En effet, celui-ci permettait uniquement de répondre à la question de l'impact de l'incitation financière sur la reprise d'emploi pour les allocataires de minima sociaux (donc sur l'insertion professionnelle) et non pas à celle de l'impact général du dispositif. La méthode d'évaluation expérimentale ne mesure pas l'effet du RSA sur la *réduction de la pauvreté* et donc l'augmentation des ressources<sup>5</sup>, ce qui constitue pourtant un de ses objectifs. L'évaluation porte sur l'efficacité incitative de la promesse d'un accroissement de ressources, ce qui revient à une évaluation de l'efficacité du « stimulus-argent » sur la reprise d'un emploi (Gomel & Servin, 2009).

Cette problématisation conduit à valider l'efficacité de l'activation comme théorie de l'action pour réduire la pauvreté sans que la question de la réduction de la pauvreté soit abordée. Par ailleurs, la majeure partie des expérimentations (du 1er trimestre 2008 au 1er trimestre 2009) s'est déroulée dans un contexte d'augmentation rapide du chômage, réduisant ainsi les effets d'incitation financière à la reprise d'emploi. Or, comme le fait remarquer G. Allègre, pour que ce type d'incita-

<sup>3</sup> L'évaluation est complétée par d'autres analyses de la mise en œuvre du RSA (Loncle *et al.*, 2010), (Avenel, 2009a) que nous n'aborderons pas ici.

<sup>4</sup> Les bénéficiaires du RSA expérimental n'ont pas été tirés au sort (L'Horty, 2009, p.24) car les départements ne le souhaitaient pas.

<sup>5</sup> Ce passage l'illustre bien « Dans la phase expérimentale, un aspect capital du RSA, le soutien aux ménages modestes en emploi, n'était pas mis en œuvre. Les expérimentations n'apportent de ce fait aucun enseignement sur l'effet du RSA sur la réduction de la pauvreté » (Comité d'évaluation des Expérimentations, 2009, p.25).

tion ait un impact il faut que les bénéficiaires du RSA puissent réellement trouver un travail (2010).

La méthodologie d'évaluation expérimentale utilisée ne vise pas à évaluer l'impact global du RSA, mais mesure l'impact de la théorie d'action définie par le politique, sans vraiment interroger la pertinence du dispositif. La modélisation de l'évaluation comporte donc clairement des enjeux politiques. La manière dont la question est orientée tend à réduire le champ du débat démocratique en se focalisant sur la mesure de l'efficacité de l'incitation financière à la reprise d'emploi, mettant ainsi de côté les autres effets (prévus ou imprévus) du dispositif.

#### 2.4 L'expérimentation et son évaluation comme source de légitimation dans le discours et la décision politique

Le détour expérimental et son évaluation permettent d'apporter des éléments tangibles sur la viabilité financière du dispositif, sur son acceptabilité sociale par les acteurs, son opérationnalité et son efficacité (Okbani, 2009, 2014). Ces éléments issus de la phase expérimentale, en particulier le recours à une méthode d'évaluation expérimentale et à un comité d'évaluation indépendant, permettent de fournir une preuve (*hard evidence*) et de rendre compte (*accountability*) de l'applicabilité du dispositif. Cela a apporté aux décideurs une légitimité par les *outputs* (*evidence based policy*) auprès des parlementaires et des acteurs de terrain. Pour un conseiller au HCSA, «c'est là la principale raison pour laquelle il faut faire des expérimentations avec évaluation : c'est que soit cela marche, soit cela ne marche pas, mais on a des exemples transparents. Les résultats sont là et il y a un écart – ou pas – par rapport aux bénéficiaires du RMI et la différence est vraiment attribuée à des programmes [...] c'est très très puissant en termes de force de conviction et de légitimation ».

La légitimité du dispositif est basée sur son mode de production (expérimentation), mais aussi sur les preuves de son efficacité, fournies par l'évaluation qui intervient comme une évaluation *ex ante* du RSA favorisant sa mise à l'agenda institutionnel. Ces arguments légitimant le dispositif semblent d'autant plus nécessaires que les réformes dans le domaine des politiques sociales font face à des difficultés de consensus. L'instrumentation de l'expérimentation et des méthodes d'évaluation expérimentales traduisent un changement du mode de légitimation et de production des politiques sociales. On s'éloigne ainsi des théories classiques centrées sur la souveraineté et la légitimité des gouvernants pour s'orienter vers des technologies de gouvernement incarnant la rationalité (indicateurs d'efficacité, instruments, normes...). Cette mutation va dans le sens d'une technicisation et d'une dépolitisation de l'action publique, impliquant des formes de désengagements des gouvernants. On peut se demander si l'utilisation de tels instruments (Lascoumes & Le Galès, 2005) visant à produire des preuves, tout en imposant un cadrage centré sur l'activation, ne serait pas une manière d'évacuer les questions politiques du traitement de la pauvreté, de limiter les controverses afin d'éviter les situations d'inertie.

Cette étude de cas apporte quelques enseignements sur la place que peut prendre l'évaluation dans le discours et la décision politique. Si les résultats de l'évaluation intermédiaire étaient nuancés et se sont infirmés par la suite, ils ont pour autant été utilisés dans l'argumentaire politique et repris dans le projet de loi comme éléments légitimant l'efficacité du dispositif et du principe d'activation. Les débats politiques sur le RSA se sont centrés autour d'un argumentaire basé sur la preuve et la légitimité par les *outputs* comme le montre le discours de Martin Hirsch à l'Assemblée nationale «Nous nous appuyons sur des résultats, sur des faits, sur des témoignages [...] et non sur une idéologie. Il s'agit des expérimentations réalisées sur le fondement des dispositions que vous avez votées en juillet dernier et dont les résultats intermédiaires vous ont été transmis dans un rapport du comité d'évaluation indépendant. Dans 33 départements volontaires, 46 zones expérimentales ont été comparées à autant de zones témoins. Ces territoires expérimentaux ont concerné plus de 100 000 allocataires du RMI. Le taux de retour à l'emploi dans les zones expérimentales est de 30 % supérieur au taux de retour à l'emploi dans les zones témoins. [...] Le comité d'évaluation a estimé que cet écart était statistiquement significatif et je me réjouis que des Présidents de Conseils Généraux expérimentateurs en témoignent au sein de cet hémicycle ». Ce mode de légitimation a été efficace puisque le calendrier de la discussion a été très court et a permis de faire voter la loi rapidement. Il semble exister dans le débat politique une très forte efficacité rhétorique du recours à l'expérimentation et à l'évaluation.

Comme n'importe quel instrument d'action publique (Lascoumes & Le Galès, 2005), l'évaluation est porteuse de valeur, nourrie d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé. Elle induit une problématisation orientée de l'enjeu qu'elle traite et contribue à véhiculer des représentations particulières du public qu'elle entend toucher. Les choix opérés dans le cadre de la méthodologie d'évaluation expérimentale tendent à réduire le champ du débat démocratique en le focalisant sur ce que tente de mesurer l'expérimentation et à négliger les autres effets et enjeux liés à la mise en place du dispositif, écartant de fait d'autres approches du débat public (Allègre, 2010). C'est par cette perspective de rationalisation contrôlée par le cadrage initial de l'objet évalué et la dépolitisation opérée par l'appareillage « scientifique » que l'évaluation et ses résultats, instrumentalisés dans le discours politique, contribuent à faire légitimement accepter le RSA et le référentiel d'activation des politiques sociales qu'il véhicule. D'une certaine manière cela valide la théorie d'action visant à « activer » les bénéficiaires de minima sociaux, cristallisant, par là même, une représentation d'usager de minima sociaux qui ne reprendrait pas d'emploi, car il n'a pas d'intérêt financier à le faire. Représentation qui, somme toute, peut paraître stigmatisante pour ces publics anciennement considérés comme des citoyens qu'il convenait d'aider à s'intégrer dans la société, car ils étaient victimes de circonstances défavorables (Morel, 2000). Dans les faits, la mise en œuvre du RSA généralisé a montré que d'autres paramètres entrent en jeu dans la reprise d'emploi en dehors du simple gain financier.

### 3. L'ÉVALUATION DU RSA GÉNÉRALISÉ ET LE NON-RECOURS : L'IMPOSSIBLE REMISE EN QUESTION DU RSA ET DE SON MODÈLE D'ACTIVATION DE LA PROTECTION SOCIALE

La loi généralisant le RSA prévoyait que soit institué un Comité National d'Évaluation (CNE), sensiblement sur le même modèle que ce qui avait été fait pour l'expérimentation. Ce comité, composé de plusieurs groupes de travail, devait mener une évaluation et fournir un rapport en 2011. Revenons sur la question du non-recours au RSA, problématique transversale abordée dans le rapport. Par non-recours on entend le fait de ne pas obtenir les prestations ou les services publics auxquels on est éligible (Math & Van Oorschot, 1996; Warin, 2009, 2010, 2011).

#### 3.1 Un important non-recours au RSA

Au lendemain de la généralisation, on constate que le nombre de bénéficiaires du RSA est bien en deçà des estimations<sup>6</sup>. La montée en charge du RSA se révèle lente, en particulier sur le volet activité de la prestation. Bien qu'ils y aient droit, beaucoup de bénéficiaires potentiels du RSA ne le demandent pas et cela soulève de nombreuses interrogations chez les politiques et les institutions en charge du dispositif. Le rapport d'évaluation du CNE estime qu'il y a 50% de non-recours au RSA dont 68% pour le RSA activité. Dans les faits, ce taux de non-recours n'est pas une particularité du RSA et pourrait paraître normal si l'on prend en compte le temps nécessaire à la mise en œuvre d'un nouveau dispositif. Le RMI avait, par exemple, mis trois à quatre ans à se stabiliser et une enquête avait estimé à 53% le taux de non-recours au RMI (Terracol, 2004). Cependant l'importance du non-recours au RSA activité amène à s'interroger sur le fait que le dispositif semble ne pas atteindre sa cible.

#### 3.2 Le non-recours et les enjeux de la non-réception de l'offre publique

La notion de non-recours permet de questionner l'effectivité de l'offre sur le plan gestionnaire, mais également sa pertinence sur un plan politique. La dimension politique du non-recours s'exprime aussi bien quand il signale un désintérêt ou un désaccord avec ce qui est proposé, que lorsqu'il est l'effet d'impossibilités, aussi variées soient-elles (Warin, 2009, 2010). Ce phénomène constitue, en soi, un rapport social à l'offre publique et aux institutions qui la servent. Cette question est d'autant plus importante que les difficultés d'accès aux prestations et aides sociales ainsi que l'accumulation de situations de non-recours au-delà du seul domaine des prestations sociales, sont analysées comme une des causes de la pauvreté (Fragonard, Peltier, & Rivard, 2012; Odenore, 2012; Warin, 2009). Le travail sur le non-recours implique donc d'interroger fondamentalement l'offre publique et l'adéquation entre le besoin et la demande du public. L'analyse de ce phénomène intervient comme un indicateur d'évaluation de la performance et de la pertinence d'un dispositif, du système administratif qui le déploie.

<sup>6</sup> Estimations formulées en 2007 par un groupe de travail composé de la CNAF, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et la Direction Générale du Trésor (DGT).

#### 3.3 L'évaluation du RSA partiellement révélatrice des causes du non-recours

Le rapport d'évaluation a mis en évidence l'importance du non-recours à partir des résultats de l'enquête nationale réalisée par la DARES<sup>7</sup>. Celle-ci apporte un éclairage sur les profils des non-recourants, le montant de leur droit potentiel et contribue à identifier leurs représentations, leur niveau de connaissance du RSA et leurs comportements. Le chapitre 2 de l'évaluation vise à « quantifier l'ampleur du non-recours aux différentes composantes du RSA [...] et les différents motifs de ce non-recours. Il doit ainsi permettre d'alimenter la réflexion sur les leviers susceptibles de lutter contre ce phénomène » (Comité national d'évaluation du RSA, 2011, p. 47). L'enquête révèle les raisons évoquées par les non-recourants, comme le montre le tableau 1 ci-après.

Tableau 1 : Les causes du non-recours : une approche centrée sur la méconnaissance

Raisons possibles de non-dépôt d'un dossier (plusieurs réponses possibles)	Non-recourants n'ayant jamais bénéficié du RSA, n'excluant pas d'être éligibles (%)
Raisons reflétant un manque de connaissance	68
Ne connaît pas assez bien le RSA	47
Le RSA, c'est pour les sans-emploi	30
Ne sait pas auprès de qui faire la démarche	30
Pensait que c'était automatique	7
Se débrouille autrement financièrement	42
Par principe	27
Démarche trop compliquée	20
N'a pas eu le temps	11
Va changer de situation	10
Peur de perdre des droits connexes	3
Ce n'est pas intéressant financièrement	3

Source : Enquête quantitative de la Dares, étape face à face, début 2011 (Comité national d'évaluation du RSA, 2011, p. 61)

Cette enquête révèle que la méconnaissance du dispositif ou sa mauvaise compréhension apparaît comme la première cause du non-recours pour 68% des enquêtés et notamment de son volet activité. Le CNE met en exergue l'existence d'un non-recours lié à l'instabilité des trajectoires professionnelles, à des conditions de vie relativement moins dégradées des bénéficiaires potentiels qui auraient droit à des montants de RSA plus faibles. L'enquête révèle également qu'en dehors d'une mauvaise compréhension du dispositif, 42% des non-recourants répondent qu'ils se débrouillent autrement financièrement et 27% expriment ne pas demander le RSA par principe pour ne pas dépendre de l'aide sociale. Ces explications mettent en lumière une volonté de s'en sortir par eux-mêmes, même si les ressources doivent être moindres. Cela contribue à illustrer que les mécanismes de retour à l'emploi peuvent avoir d'autres logiques que celle d'une incitation financière.

<sup>7</sup> Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques - L'enquête s'est faite en deux étapes : la première, par téléphone, pour interroger 15000 foyers; la seconde, en face à face, auprès de 3 340 répondants provenant de ce même échantillon.

Par ailleurs, la complexité des démarches à faire pour bénéficier du RSA revient également de manière significative puisque 20% des non-recourants l'ont évoquée. Elle peut constituer un obstacle considérable pour les personnes en situation d'instabilité professionnelle<sup>8</sup>, une des caractéristiques des éligibles au RSA activité, les plus sujets à la précarité de l'emploi de courte durée. Le CNE finit par conclure « *une meilleure information sur le RSA ne suffira pas à résoudre complètement le problème du non-recours si celui-ci est en partie la conséquence d'un faible intérêt manifesté pour l'allocation ou d'un refus de principe* » (Comité national d'évaluation du RSA, 2011, p.15). L'évaluation du RSA a effectivement permis de révéler le non-recours, effet inattendu du dispositif, qui n'avait pas été détecté par l'évaluation des expérimentations, car tel n'était pas son objet.

### 3.4 Les limites de l'évaluation dans l'analyse du non-recours au RSA : une volonté de ne pas interroger la pertinence ?

La question du non-recours est abordée par le CNE de manière particulièrement descriptive, sans prendre en compte l'approche politique du phénomène qui permettrait d'interroger sa pertinence. En dehors de la méconnaissance, la question de non-réception de l'offre, de l'adaptation du RSA à son public sont assez peu développées.

D'une part, les réponses évoquant la complexité des démarches de demande de RSA et l'instabilité de la situation renvoient d'une certaine manière à un refus de *la forme du dispositif, un non-recours par complication* (Okbani, 2013b). Le dispositif, dans ses modalités de fonctionnement, peut se révéler en partie inadapté au public qu'il entend toucher à savoir les travailleurs pauvres, pour la plupart en situation d'instabilité professionnelle. Pour eux (les intérimaires, autoentrepreneurs et travailleurs indépendants), le maintien du RSA peut induire de nombreuses démarches à réitérer<sup>9</sup>. L'enquête téléphonique menée au sein de la CAF de la Gironde révèle que 15% des répondants se trouvent dans cette situation: « *les démarches administratives trop compliquées, trop longues et mal expliquées* ».

D'autre part, les réponses des non-recourants du type « se débrouille autrement financièrement », « par principe » ou « ce n'est pas intéressant financièrement » peuvent dans les faits être associées à un *refus du dispositif sur le fond, une forme de non-recours « volontaire »*. Ces non-recourants, principalement en emploi, sont dans une perspective de recherche d'alternative ou stratégie d'éviction, de refus de principe du dispositif lié à des freins psychologiques (d'identification au groupe social des travailleurs pauvres bénéficiaires de minimum social, peur de la stigmatisation, sentiment de culpabilité, manque de légitimité) ou à des raisons politiques (affranchissement de l'aide sociale, non-intérêt). Enfin, ils peuvent également être dans une perspective de calcul coût/ avantage, où le montant du RSA ne suffit pas à compenser le coût psycho-

logique et physique de la démarche. L'enquête téléphonique révèle que seulement 43% des personnes interrogées pensent que le RSA est un bon dispositif. On observe que 28% des répondants qui connaissaient le RSA savaient qu'ils pouvaient en bénéficier, mais ne le demandaient pas « volontairement » (Okbani, 2013a). En effet, la « catégorie sociale de bénéficiaire du RSA » construite par les institutions publiques peut générer des formes de refus de l'assignation identitaire et des images sociales véhiculées par des représentations négatives du dispositif et de son public (Avanza & Laferté, 2005). Comme le souligne J.-C. Barbier « *Pour les personnes, en effet, qui connaissent, de façon permanente ou plus ou moins temporaire, une situation de pauvreté, l'essentiel ne tient pas dans la logique économique ou les fonctionnalités des réformes, mais dans le regard que la société dans laquelle elles vivent, société forcément située nationalement, porte sur elles* » (2008, p.18). Dans cette perspective, il n'est pas étonnant que les non-recourants aient moins le sentiment d'être pauvres que les bénéficiaires de RSA<sup>10</sup>. Les images véhiculées par le RSA et les représentations induites par le référentiel d'activation peuvent contribuer à générer des phénomènes de rejet du dispositif, sans parler des nombreux débats sur la fraude aux prestations sociales et sur les « assistés » qui desservent l'image du dispositif, nuisent à l'accès au droit et entravent sa remise en question (Okbani & Warin, 2012).

Le dispositif ne parvient que partiellement à atteindre sa cible et l'évaluation du CNE cherche à comprendre les causes de ce non-recours à travers la parole des non-recourants. Elle ne questionne pas clairement la construction du dispositif, son mode de fonctionnement par rapport au public visé, ni le référentiel d'activation sur lequel il se base. Pour autant, les réponses apportées et les études déjà menées sur le non-recours amènent à s'interroger sur le décalage qui existe entre la construction du dispositif d'activation, véhiculant des représentations spécifiques du public visé, et le fort non-recours au RSA activité qui peut témoigner des effets d'éviction du dispositif et des contreparties qu'il impose en termes d'image sociale. Le fort taux de non-recours au RSA activité vient mettre en lumière le fait que l'incitation financière à la reprise d'emploi n'est pas le seul vecteur de retour ou de maintien dans l'emploi puisqu'une grande partie des travailleurs pauvres, potentiellement éligibles au RSA s'en dispensent. Il semble donc exister un paradoxe structurel entre le référentiel d'activation sur lequel se base le RSA (il faut inciter financièrement à l'emploi pour réduire la pauvreté et l'assistance) et le non-recours au droit (les éligibles ne demandent pas le RSA et préfèrent se débrouiller autrement même si c'est financièrement désavantageux).

Par ailleurs, il est intéressant de souligner que le rapport d'évaluation du RSA généralisé précise « *bien que difficiles à estimer dans un cadre non expérimental, les effets sur la reprise d'emploi apparaissent faibles et peu significatifs.* » (Comité national d'évaluation du RSA, 2011, p. 23).

<sup>8</sup> 60% des bénéficiaires potentiels en emploi au moment de l'enquête sont non-recourants contre 32% des éligibles sans emploi.

<sup>9</sup> Après quatre mois d'emploi (non éligibilité au RSA) il est nécessaire de refaire une demande complète de RSA car le 1<sup>er</sup> jour du cinquième mois le dossier de l'allocataire du RSA est radié des fichiers de la CAF et il est administrativement nécessaire de refaire une demande.

<sup>10</sup> L'enquête de la DARES montre que les non-recourants au RSA ont moins le sentiment d'être pauvre (42 % contre 63 % des bénéficiaires).

## CONCLUSION

L'analyse de ces deux évaluations du RSA, illustre en quoi l'évaluation est un instrument d'action publique qui peut occuper une place particulière dans l'élaboration, la conduite et la remise en question d'un dispositif. Les démarches d'évaluation peuvent contribuer à légitimer un dispositif et le référentiel d'activation sur lequel il s'appuie ou révéler les causes de sa non-demande sans pour autant remettre en question sa pertinence ou ses effets induits, alors même qu'il ne parvient pas à atteindre 68% de sa cible. L'évaluation semble s'inscrire à court terme dans une perspective d'action pour le politique qui les initie: légitimer la mise en place d'un dispositif par des éléments factuels sur son efficacité avant sa généralisation et *a priori* mieux comprendre sa non-demande pour favoriser l'accès au droit. Elles apportent de la lisibilité et des connaissances sur le dispositif tout en orientant les questionnements *a priori* vers une perspective d'efficacité de l'action publique. D'une certaine manière, elles contribuent à légitimer le RSA tout en légitimant également la conduite de l'action publique par les pouvoirs publics.

Dans les faits, on observe un double champ d'inertie. Le premier *champ d'inertie est structurel*, lié à la difficulté de la conduite du changement. D'une part, réformer le RMI constituait une question sociétale controversée et éminemment politique. Au niveau national, on observe d'importantes difficultés de remise en question du système de solidarité nationale, non seulement du fait de la dépendance au sentier (Palier & Bonoli, 1999; Pierson, 2000), mais également parce que cela suscite de fortes inquiétudes et soulève des positionnements politiques et idéologiques rendant complexe le consensus. D'autre part, du fait de la structuration politico-administrative des acteurs des politiques sociales nationales, ce type de réforme impliquait une approche multiniveaux (départemental, national et

européen) pour lequel il était d'autant plus délicat d'aboutir à un consensus puisqu'il s'agissait de réinterroger le modèle national en vue de s'adapter aux normes européennes. Le passage stratégique par la phase expérimentale, impliquant les départements, chefs de file de l'insertion dans un contexte décentralisé, et son évaluation sont donc venus apporter une légitimation par les *outputs*. Cela a favorisé la conduite du changement dans une perspective de rationalisation et de dépolitisation afin d'ajuster les politiques sociales françaises aux orientations de l'UE.

Le deuxième champ d'inertie, que l'on pourrait appeler le « *potentiel évaluatif* », se situe au niveau de la capacité cognitive, normative, instrumentale et formative de l'évaluation des politiques publiques. Dans les deux cas que l'on observe, le rôle de production cognitive de l'évaluation semble restreint, voire contraint par le référentiel d'activation de la protection sociale. Au niveau national, les évaluations ne remettent pas en question le dispositif ni son référentiel d'activation de la protection sociale, diffusé comme norme au niveau européen. Pour schématiser, c'est comme s'il y avait une forme de prise de conscience des limites du dispositif, mais qu'il existait un frein à la recherche d'alternatives, car le RSA s'inscrit dans une dynamique européenne et que c'est « ce qu'il faut faire » pour « s'ajuster ». Si la mise en œuvre du dispositif ne peut pas être jugée satisfaisante du fait du non-recours, elle s'inscrit dans une forme d'adaptation nationale à un modèle européen « flou » dont il semble délicat de se détourner. Cela peut conduire à des formes d'inertie des politiques nationales : inertie structurelle liée à la gouvernance multiniveaux et inertie du potentiel évaluatif. Cela interroge plus globalement le rôle que le politique entend donner à l'évaluation, et par là, l'orientation que ces deux cas donnent à l'institutionnalisation de l'évaluation de politiques sociales et ses usages dans le champ politique.

## BIBLIOGRAPHIE

- Allègre, G. (2010). L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques. *Revue de l'OFCE*, 113, p.59–90.
- Avanza, M., & Laferté, G. (2005). Dépasser la «construction des identités»? Identification, image sociale, appartenance. *Genèses*, (61), 134–152.
- Avenel, C. (2009a). L'accompagnement social des bénéficiaires du RSA au titre de l'API Evaluation des expérimentations conduites par les CAF. *Dossier D'études CNAF*, 117, 1–110.
- Avenel, C. (2009b). Les enjeux de l'évaluation des expérimentations du revenu de solidarité active. *Informations Sociales*, n° 150(6), 80–96.
- Barbier, J.-C. (2002a). Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? *Revue Française de Science Politique*, 43-2, 307–332.
- Barbier, J.-C. (2002b). Une « europe sociale » normative et procedurale : le cas de la strategie coordonnee pour l'emploi. *Sociétés Contemporaines*, 47(3), p.11–37.
- Barbier, J.-C. (2008). Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale. *La Vie Des Idées*, 1–20.
- Barbier, J.-C., Sylla, N. S., & Eydoux, A. (2006). *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*. Centre d'Etudes de l'Emploi (p. 217).
- Borgetto, M., & Lafore, R. (2009). *Droit de l'aide et de l'action sociale* (Montchrest., p. 740).
- Börzel, T., & Risse, T. (2000). When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration Online Papers*, 4 (15).
- Boussaguet, L., Jacquot, S., & Ravinet, P. (Eds.). (2010). *Dictionnaire des politiques publiques, 3e édition actualisée et augmentée* (p. 776). paris: Presses de Sciences Po « Références ».
- Comité d'évaluation des Expérimentations. (2008). *Rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations du RSA* (p. 102).
- Comité d'évaluation des Expérimentations. (2009). *Rapport final sur l'évaluation des expérimentations du RSA* (p. 288).
- Comité National d'évaluation du RSA. (2011). Comité national d'évaluation du RSA Rapport final.
- Commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, H. (2008). Livre vert vers un revenu de solidarité active, 63p.
- Commission Familles, vulnérabilité, pauvreté (2005), *Au possible, nous sommes tenus. La nouvelle équation sociale*, La documentation Française.
- Elbaum, M. (2007). Protection sociale et solidarité en France. *Revue de l'OFCE*, 102(3), p.559–622.
- Fragonard, B. (Président du groupe), Peltier, M., & Rivard, A. (Rapporteurs). (2012). *Rapport du Groupe de travail « Accès aux droits et aux biens essentiels, minima sociaux »* (p. 72). Paris.
- Gomel, B., & Serverin, E. (2009). Expérimenter pour décider? le RSA en débat. *Document de Travail Du CEE*, 119, 35.
- Gomel, B., & Serverin, E. (2011). Évaluer l'expérimentation sociale. *Document de Travail Du CEE*, 143, 29.
- Hassenteufel, P. (2005). De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. *Revue Française de Science Politique*, 55(1), p.113–132.

- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Little Bro.). Boston.
- L'Horty, Y. (2009). « Paradoxe de l'évaluation du Rsa ». *Ceras - Revue Projet*, (n°308), 21–29.
- L'Horty, Y., & Goujard, A. (2008). Définition des zones témoins pour l'expérimentation du revenu de Solidarité active (RSA) ». *Rapport de Recherche CEE, La Documentation Française*, n°43, 257p.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2005). *Gouverner par les instruments. Politiques et management public*, Presses de Science Po., Paris. p. 370.
- Loncle, P., Muniglia, V., & Rivard, T. (2010). Le revenu de solidarité active: changements et continuités institutionnelles en phase d'expérimentation. *Politiques et Management Public*, Vol 27/2, 36–54.
- Marc, C., & Thibault, F. (2009). Les principes du revenus de solidarité active au regard des expériences étrangères. *Politiques Sociales et Familiales*, 98, 49–66.
- Math, A., & Van Oorschot, W. (1996). La question du non-recours aux prestations sociales. *Recherches et Prévisions*, 43, p.5–18.
- Morel, S. (2000). *Les logiques de la réciprocité, les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France* (PUF., p. 317 p.). Paris.
- Muller, P. (2004). *Les politiques publiques. PUF, coll. «Que sais-je* (PUF., p. 128p.). Paris.
- Odenore. (2012). *L'envers de la fraude sociale: le scandale du non-recours aux droits sociaux* (La decouve., p. 210 p.). Paris.
- Okbani, N. (2009). Les apports de l'expérimentation à la construction et à la généralisation du RSA. *Institut d'Etudes Politiques*. Bordeaux: Université de Bordeaux.
- Okbani, N. (2013a). *Le non-recours au RSA activité : Etude exploratoire en Gironde*, Dossier d'études CNAF, n°164, p. 175.
- Okbani, N. (2013b). Les travailleurs pauvres face au RSA activité, un rendez-vous manqué ? *Revue Française Des Affaires Sociales*, n° 4, p. 34–55.
- Okbani, N. (2014). Le rôle de l'évaluation dans l'expérimentation sociale, entre instrumentation et instrumentalisation : le cas de l'évaluation des expérimentations du RSA. *Politiques et Management Public*, 31, p.75–91.
- Okbani, N., & Warin, P. (2012). Le RSA : où sont les assistés ? In Odenore (Ed.), *L'envers de la fraude sociale: le scandale du non-recours aux droits sociaux* (La decouve., p.44–63). Paris.
- Palier, B. (2001). Does Europe Matter ? Européanisation et réforme des politiques sociales des pays de l'Union européenne. *Politique Européenne*, (2), 7–28.
- Palier, B., & Bonoli, G. (1999). Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale. *Revue Française de Science Politique*, 49(3), 399–420.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94 (2), p. 251–268.
- Terracol, A. (2004). *RMI et Offre de travail* (p. 41 p.).
- Warin, P. (2009). Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux. *Liens Social et Politique*, 61, 137–146.
- Warin, P. (2010). Qu'est-ce que le non-recours au droits sociaux. *La Vie Des Idées*, 12 p.
- Warin, P. (2011). *Le non-recours aux droits comme question publique : innovations dans la production des politiques sociales*.

# Les impacts domestiques du Cadre européen des certifications en Belgique francophone : controverses autour d'un instrument

Miguel Souto Lopez

Université catholique de Louvain

## RÉSUMÉ

Cet article analyse la transposition du Cadre européen des certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (CEC) en Belgique francophone. Il montre que le processus de transposition a produit successivement divers effets de l'euro-péanisation : l'inertie, le retranchement et l'absorption. Plutôt que de s'appuyer sur les néoinstitutionnalismes rationnel et sociologique, l'auteur propose de s'appuyer dans un premier temps sur l'idée fondamentale de Lascoumes et Le Galès, selon laquelle un instrument est porteur de valeurs et de normes. En identifiant la forme de régulation que sous-tend le CEC et en la comparant aux structures institutionnelles des systèmes d'enseignement et de formation belges francophones, il est possible d'analyser le décalage (*misfit*) entre le modèle européen et la structure domestique. Dans un deuxième temps, l'auteur propose d'utiliser la notion de controverse de Callon pour analyser la manière dont les acteurs réagissent à ce décalage. L'hypothèse est que les intérêts, les enjeux et l'identité des acteurs se construisent en même temps que la controverse.

**Mots-clés :** Cadre européen et francophone des certifications, euro-péanisation, instrument, controverse

## ABSTRACT

*This article analyses the transposition of the European Qualification Framework (EQF) for lifelong learning and training in French-speaking Belgium. It shows that this transposition has produced various Europeanisation effects successively: inertia, entrenchment and absorption. Rather than rely on rational and sociological forms of neo-institutionalism, the author proposes to rely initially on the fundamental idea of Lascoumes and Le Galès to the effect that an instrument is an expression of values and standards. Identifying the form of regulation underlying the EQF and comparing it to the institutional structure of the French-speaking Belgian education and training system make it possible to analyse the misfit between the European model and the domestic structure. In a subsequent step, the author proposes to use Callon's notion of controversy to analyse the way in which stakeholders react to this misfit. It is assumed that the interests, stakes and identity of the stakeholders are constructed at the same time as the controversy.*

**Key words :** European Qualification Framework, French-speaking Belgian certification framework, europeanisation, instrument, controversy

## INTRODUCTION<sup>1</sup>

Le 23 avril 2008, l'Union européenne a émis une recommandation (JO, 2008) établissant le Cadre européen des certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (CEC)<sup>2</sup>. Cet instrument a été construit au sein du processus de Copenhague dont l'objectif est de renforcer la coopération européenne en matière d'enseignement et de formation professionnels afin qu'ils participent à la construction d'un État social actif par la réalisation de la stratégie de Lisbonne (Conseil européen, 2000) pour la période 2000-2010, et d'Europe 2020 (Commission européenne, 2010) pour la période 2010-2020. Le CEC définit des descripteurs génériques transversaux (savoirs, aptitudes, compétences) répartis sur huit niveaux. L'objectif de ce cadre est de positionner des qualifications, des plus élémentaires (niveau 1) aux plus avancées (niveau 8), décrites en acquis d'apprentissage (*learning outcomes*) et attestées par des certifications. L'Union européenne considère que les qualifications peuvent être acquises et reconnues à travers toutes les formes d'apprentissage (formel, non formel, informel) dans la perspective de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.

Le CEC se présente comme un instrument neutre de transparence et de traduction qui permet la reconnaissance des qualifications d'une forme d'apprentissage à une autre au sein d'un même pays ou entre pays. Chaque pays est alors tenu de construire son propre Cadre national des certifications (CNC) et de le mettre en correspondance avec le CEC. La reconnaissance des qualifications reste donc une prérogative nationale. Le positionnement d'une qualification au sein d'un CNC correspond à un positionnement au sein du CEC. De cette manière, les qualifications sont transférables d'un CNC à l'autre par l'intermédiaire du CEC. L'objectif affiché de cet instrument est d'assurer la mobilité des travailleurs et des apprenants.

Cet article analyse la transposition du CEC en Belgique francophone que traduit la construction d'un Cadre francophone des certifications (CFC). Il met en évidence trois effets de l'euro-péanisation qui se sont succédé : l'inertie, le retranchement et l'absorption (Radaelli, 2003). Il identifie également le décalage (*misfit*) qui existe entre le modèle européen (CEC) et la structure domestique, ainsi que les points de veto et les facteurs facilitateurs (Börzel & Risse, 2003). Cependant, il propose d'aborder l'euro-péanisation en faisant fi des néoinstitutionnalismes rationnel et sociologique qui dominent ce courant.

<sup>1</sup> Cet article est inspiré d'un chapitre de thèse (Souto Lopez 2015).

<sup>2</sup> Une présentation du CEC se situe en annexe 1.

L'idée fondamentale de Lascoumes et Le Galès (2004) selon laquelle un instrument est porteur d'une vision du monde servira à analyser le décalage entre le CEC et la structure domestique. Il ne s'agit cependant pas d'étudier le choix d'un instrument ni ses effets. Le CFC n'ayant pas encore été formellement adopté, ni véritablement mis en œuvre, il n'est pas possible d'en mesurer pleinement les effets. Par ailleurs, la question du choix de l'instrument ne se pose pas ici. Les choix qui subsistent sont l'acceptation ou non de la transposition, et selon quelle forme, de l'instrument européen. Le CEC est abordé en tant que variable indépendante. Seul le processus de transposition est étudié. L'usage qui est fait de l'approche par les instruments est donc très minimaliste. Il s'agit d'identifier la forme de régulation implicite que porte le CEC vis-à-vis des systèmes d'enseignement et de formation en le rattachant à la politique européenne dont il est issu. Cette forme de régulation est ensuite comparée aux structures institutionnelles de l'enseignement et de la formation professionnelle belges francophones afin de dégager le décalage entre le modèle européen et la structure domestique.

Après avoir décrit ce décalage, la réaction des acteurs belges francophones face à l'instrument européen est analysée à partir de la notion de controverse (Callon, 2006). L'objectif est de montrer comment se construisent en même temps que la controverse, d'une part, les enjeux et les intérêts des acteurs, d'autre part, l'identité des acteurs eux-mêmes. Ceci revient à émettre deux hypothèses. La première est qu'en dehors de la controverse, les intérêts et les enjeux n'existent pas. Ils n'apparaissent que lorsque le problème se pose. La seconde hypothèse est que l'émergence de points de veto et de facteurs facilitateurs dépend des intérêts et des enjeux.

## 1. LE CEC, UNE FORME PARTICULIÈRE DE RÉGULATION

Réunis à Copenhague les 29 et 30 novembre 2002, les ministres en charge de l'enseignement et de la formation professionnels et les partenaires sociaux de 32 pays européens se sont accordés avec la Commission européenne pour renforcer leur coopération en matière d'enseignement et de formation professionnels (The Copenhagen Declaration, 2002), lançant ainsi le processus de Copenhague. C'est en 2003 que l'idée d'un CEC a été explicitement formulée, au moment où « les décideurs politiques européens ont appelé à plusieurs reprises à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un Cadre européen des Certifications professionnelles<sup>3</sup> destiné à renforcer les liens entre les cadres nationaux et sectoriels, accompagnant ainsi la formation tout au long de la vie » (CE, 2005, p.10). Cet appel a été formalisé le 26 février 2004 dans un rapport intermédiaire conjoint du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne établissant le programme de travail « Éducation et Formation 2010 » visant à mettre en œuvre la politique européenne d'éducation et de formation tout au long de la vie (Conseil de l'Union européenne, 2004) :

<sup>3</sup> L'European Qualification Framework (EQF) a connu des traductions françaises successives : Cadre européen des qualifications, Cadre européen des certifications professionnelles, Cadre européen des certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie.

« Il faut mettre au point un cadre européen, fondé sur les cadres nationaux, qui servira de référence commune pour la reconnaissance des qualifications et des compétences. La reconnaissance des diplômes et des certificats dans l'ensemble de l'Europe est essentielle au développement d'un marché européen de l'emploi et de la citoyenneté européenne » (id., p. 5).

Marché de l'emploi, dimension sociale et citoyenneté active doivent être stimulés à travers un cadre européen des qualifications (CEQ) :

« Le marché européen de l'emploi ne pourra pas fonctionner de façon efficace et fluide tant qu'il n'existera pas de cadre européen servant de référence commune pour la reconnaissance des qualifications. Cette question a aussi d'importantes résonances sociales et citoyennes : l'égalité des chances sur le marché européen de l'emploi et le développement de la citoyenneté européenne dépendent aussi des possibilités plus ou moins réelles qu'auront les citoyens de l'UE de voir leurs diplômes et certificats reconnus partout en Europe. Compte tenu de la diversité européenne en matière de structures et d'organisation, les résultats de l'apprentissage et les compétences obtenus par le biais de programmes ou de stages de formation constituent des niveaux de référence importants pour la description des qualifications. Un tel cadre européen devrait bien sûr s'appuyer sur des cadres nationaux qui soient eux-mêmes cohérents et couvrent l'enseignement supérieur et l'enseignement et la formation professionnels » (id. pp.28-29).

Le CEQ a ainsi pour ambition de dépasser l'enseignement et la formation professionnels pour y intégrer tous les types et niveaux d'enseignement :

« Ce cadre fournira à l'EFPP et à l'enseignement général (secondaire et supérieur) une référence commune pour faciliter la reconnaissance et le caractère transférable des qualifications. [...] Il améliorera la perméabilité des systèmes d'enseignement et de formation, les uns par rapport aux autres. Il permettra aussi la validation des compétences acquises de façon informelle et facilitera le fonctionnement fluide et effectif des marchés du travail tant européen, que national ou sectoriel » (Ministres européens de l'EFPP, 2004, p. 4).

En mars 2005, les Chefs d'État européens ont fixé pour 2006 l'objectif d'adopter un cadre européen des qualifications (Conseil européen, 2005, p.11). La Commission a alors lancé une vaste consultation publique de juillet à novembre 2005, en soumettant une première version de l'EQF (European Qualification Framework, CE, 2005) au sein des pays participants au processus de Copenhague. La Belgique francophone a participé à cette consultation à travers le Conseil de l'éducation et de la formation, organe consultatif qui rassemble tous les représentants des systèmes d'enseignement et de formation. Les résultats de cette consultation ont été annoncés et discutés les 27 et 28 février 2006 lors d'une conférence à Budapest (Commission européenne, s.d.).

Suite aux résultats de la consultation, la Commission européenne a rédigé une proposition de recommandation visant à établir un Cadre des certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (CE 2006). La Commission y expose

les motifs de sa démarche. Rappelant la rapidité des transformations économiques et technologiques, ainsi que le vieillissement de la population européenne, elle affirme que « l'apprentissage tout au long de la vie est devenu indispensable » (id.:2). Elle considère que celui-ci

« est toutefois compliqué par le manque de communication et de coopération entre les établissements/autorités des secteurs de l'enseignement et de la formation, à différents niveaux et dans différents pays. Les obstacles qu'il crée empêchent les citoyens d'accéder à l'éducation et à la formation et de conjuguer des certifications délivrées dans des établissements distincts. Ces obstacles entravent la circulation des citoyens sur le marché européen du travail et les empêchent d'intégrer véritablement l'apprentissage tout au long de la vie et dans tous les aspects de la vie (c'est-à-dire à travers tous les niveaux d'enseignement et de formation et sous la forme d'apprentissages formels, non formels et informels) » (idem).

Les obstacles dénoncés par la Commission sont le cloisonnement des systèmes d'apprentissage aussi bien à l'intérieur des pays qu'entre les pays. Évoquant par ailleurs la « nécessité » des liens entre le processus de Copenhague, le processus de Bologne et la stratégie de Lisbonne, la proposition de recommandation présente le CEC comme « un élément essentiel de la réalisation des objectifs assignés à l'Union européenne dans le partenariat de Lisbonne pour la croissance et l'emploi » (id., p. 3).

Le CEC s'affiche comme un « outil de transposition et de référence neutre » (idem) permettant la comparabilité des certifications entre des systèmes d'enseignement et de formation différents. Il doit participer « à renforcer la coopération et la confiance mutuelle entre les parties prenantes concernées. Il doit améliorer la transparence et faciliter le transfert et l'utilisation de certifications dans les différents systèmes et aux différents niveaux d'enseignement et de formation » (idem). Cette transparence est considérée comme d'autant plus nécessaire que les systèmes européens d'enseignement et de formation sont particulièrement diversifiés. Cette diversité est vue comme une richesse, mais aussi comme un obstacle potentiel s'il n'existe pas à l'échelle européenne un cadre de référence commun pour traduire ces différences.

Pour Lascoumes et Le Galès (2004), l'instrument n'est pas neutre, il est « porteur de valeurs, nourri d'une interprétation du social et de conceptions précises du mode de régulation envisagé » (id., p. 13). Avec le CEC, la Commission européenne entend accroître la perméabilité des systèmes d'enseignement et de formation afin d'encourager la mobilité des apprenants et des travailleurs, et de renforcer ainsi l'intégration du marché du travail européen. La reconnaissance des qualifications se trouve au fondement de cette perméabilité. À n'importe quel moment, un individu doit pouvoir faire reconnaître ses qualifications, peu importe la manière dont il les a acquises.

La vision portée par le CEC est un déclouisonnement complet des systèmes d'enseignement et de formation européens. Dans une économie de la connaissance, il importe de produire une main-d'œuvre hautement qualifiée capable de s'adapter

au renouvellement constant des besoins en qualifications du marché du travail. Il faut dès lors supprimer tous les obstacles à cette production de main-d'œuvre dont le premier est la rigidité des systèmes. Les individus doivent pouvoir acquérir et faire reconnaître leurs compétences, et celles-ci doivent leur permettre d'accéder à un emploi ou de le conserver. Un marché de la production de compétences existe, il faut le libéraliser. On s'en doute, un tel raisonnement, qui ne fait que pousser jusqu'au bout la logique de l'instrument, risque de susciter des controverses particulièrement vives.

## 2. LES ACTEURS DE LA TRANSPOSITION

La Belgique se caractérise par différents niveaux de pouvoir : fédéral, régional, communautaire, provincial et communal. Les niveaux de pouvoir concernés par le CEC sont les régions (Flandre, Wallonie, Région de Bruxelles-Capitale), compétentes notamment en matière de formation professionnelle, et les communautés linguistiques (Communauté flamande, Communauté française de Belgique<sup>4</sup>, Communauté germanophone) qui ont en charge l'enseignement. Le cas de la région bruxelloise est particulier, car Bruxelles est bilingue et certaines matières régionales y sont gérées linguistiquement. Ainsi, la formation professionnelle francophone est gérée par la Commission communautaire française (Cocof) qui dispose d'un parlement et d'un gouvernement. Il n'est donc pas question dans un premier temps de créer un CNC. À terme, la Belgique disposera de trois cadres : un Cadre flamand des certifications, un Cadre francophone des certifications (CFC) et un Cadre germanophone des certifications<sup>5</sup>.

Il existe deux organismes francophones de formation professionnelle des adultes. Ce sont l'Office wallon pour la formation et l'emploi (FOREM) pour la Wallonie et Bruxelles Formation pour la Cocof. La Wallonie dispose également d'un Institut de formation en alternance et des indépendants et des petites et moyennes entreprises (IFAPME) qui se trouve au carrefour de l'enseignement obligatoire en alternance (contrats d'apprentissage pour les jeunes à partir de 15 ans ayant suivi les deux premières années de l'enseignement secondaire sans obligation de réussite) et de la formation professionnelle pour adultes. La Cocof dispose d'un organisme analogue, l'Espace de formation des petites et moyennes entreprises (EFPME), dirigé par le Service de formation des petites et moyennes entreprises.

L'enseignement obligatoire et l'enseignement supérieur ont chacun leur ministre de tutelle au sein de la Communauté française de Belgique (CfB). L'enseignement supérieur est dit « binaire » : universitaire et hors université. Au sein de l'enseignement supérieur hors université, on trouve les hautes écoles, qui proposent un enseignement supérieur de type court (premier cycle) ou de type long (deux premiers cycles), ainsi que l'enseignement supérieur artistique. Il existe un autre type

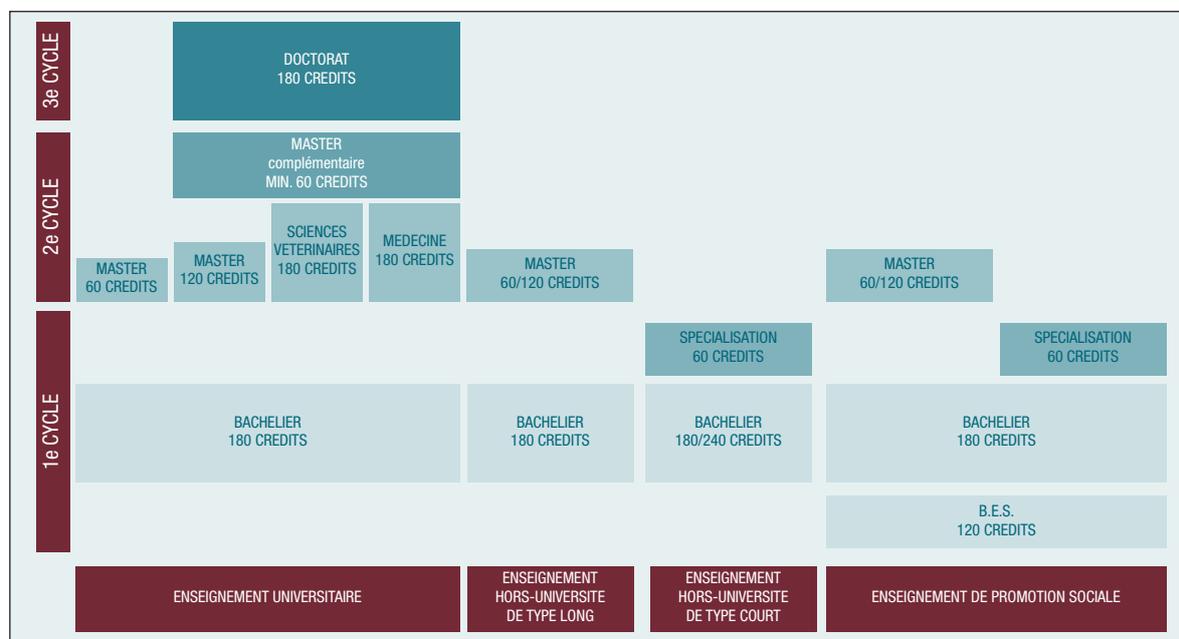
<sup>4</sup> La Communauté française de Belgique a été rebaptisée Fédération Wallonie-Bruxelles en pleine crise politique belge opposant francophones et néerlandophones. Cependant, il ne s'agit que d'un changement d'appellation usuelle. L'appellation légale inscrite dans la Constitution belge reste Communauté française de Belgique. C'est cette appellation légale qui sera conservée ici.

<sup>5</sup> Il n'existe pas de Région linguistique germanophone en Belgique. Le Cadre germanophone est donc construit par la communauté linguistique germanophone.

d'enseignement avec son propre ministre : l'enseignement de promotion sociale. Ce type d'enseignement couvre aussi bien l'enseignement secondaire que l'enseignement supérieur hors université. Il s'inscrit dans la logique de l'éducation et la formation tout au long de la vie et s'adresse principalement à des adultes. C'est un enseignement davantage orienté vers l'em-

ploi et qui a de nombreuses collaborations avec les opérateurs de formation professionnelle.

Figure 1. Structure institutionnelle de l'enseignement supérieur (AEQES 2013:14)



Deux autres organismes sont impliqués dans la construction du CFC : le Consortium de validation des compétences (CDVC) et le Service francophone des métiers et des qualifications (SFMQ). Le CDVC rassemble les trois gouvernements francophones (CfB, Région wallonne, Cocof) à travers un accord de coopération impliquant le FOREM, Bruxelles Formation, l'IFAPME, le Service de formation des petites et moyennes entreprises et l'enseignement de promotion sociale. Le CDVC a essentiellement pour mission la validation des compétences en délivrant des titres de compétences articulés aux référentiels métiers établis par le SFMQ. Le SFMQ résulte également d'un accord de coopération entre les trois gouvernements francophones. Il rassemble tous les opérateurs de formation et d'enseignement, ainsi que les partenaires sociaux. Les missions principales du SFMQ sont de réaliser des profils de métiers et des profils de formation, ainsi que d'assurer la communication entre les différents opérateurs de formation et d'enseignement et les partenaires sociaux.

### 3. LES ENJEUX

La transposition du CEC en Belgique francophone a soulevé des enjeux importants. Jusqu'il y a peu, seul l'enseignement délivrait des certifications *via* les diplômes. De leur côté, les opérateurs de formation professionnelle reconnus par les pouvoirs publics n'avaient la possibilité que de remettre des attestations garantissant que telle personne avait suivi telle formation. Certaines formations correspondent cependant à des prescrits légaux ou sectoriels.

Diverses controverses sont apparues lors du processus de transposition du CEC. Callon conçoit les « controverses techniques comme des lieux de négociations » (Callon, 2006, p.137). Il identifie un double intérêt à l'étude des controverses :

« D'abord, elles révèlent l'existence des nombreuses négociations qui précèdent et délimitent les choix techniques proprement dits, tout en montrant le caractère limité de ces négociations. Ensuite, elles constituent un terrain privilégié pour étudier les mécanismes par lesquels certaines solutions, qui s'imposent d'abord localement, finissent par s'étendre à toute la société ».

La première controverse a été la traduction d'*European qualification framework* par « Cadre européen des certifications ». La notion de certification était étroitement liée à celle de diplôme et les acteurs belges francophones auraient souhaité traduire la notion anglophone de *qualification* par son homonyme francophone *qualification*.

Cette controverse a immédiatement été suivie d'une autre qui a fait apparaître un enjeu fondamental : l'effet de droit qui accompagne un diplôme. La détention d'un diplôme permet à son titulaire d'accéder à tel niveau d'études, à telle profession, à telle échelle barémique. La question est donc la suivante : si la formation professionnelle est autorisée à délivrer des certifications et à les positionner aux mêmes niveaux que celles de l'enseignement, cela implique-t-il que ces certifications s'accompagnent des mêmes effets de droit que les diplômes ?

Si l'on pousse la logique du CEC à son terme, celui-ci doit amener un décloisonnement total des formes d'apprentissage. N'importe quel opérateur, qu'il soit public, privé, d'enseignement, de formation ou de validation des compétences, à condition qu'il respecte des normes d'assurance qualité standardisées, devrait en principe être autorisé à délivrer des certifications s'accompagnant d'effets de droit. Cette logique du CEC est bien entendu implicite. Cette interprétation renvoie à l'idée de Lascoumes et Le Galès selon laquelle l'instrument est porteur d'une vision du monde particulière, d'une forme de régulation. Les réactions des opérateurs d'enseignement vis-à-vis du CEC montrent que les acteurs sont capables d'identifier la vision du monde que porte cet instrument.

Un intérêt de l'étude des controverses est de dépasser l'explication par les conflits d'intérêts. L'intérêt, ou l'enjeu, se construit en même temps que la controverse :

« la catégorie d'intérêt [...] conduit à une incompréhension totale des mécanismes de la controverse. En effet, dans une controverse, ce qui est en jeu c'est non seulement l'identification des acteurs impliqués, mais également la définition de leurs intérêts. [...] Les actions entreprises ne peuvent être interprétées comme la simple conséquence d'intérêts qui leur seraient extérieurs et préexistants. La notion d'intérêt est certes utile, mais à condition de reconnaître qu'ils se définissent dans le même mouvement que l'action, au fur et à mesure que des résistances sont éprouvées, que des leçons sont tirées et que des connaissances sont acquises. Ce n'est donc qu'*a posteriori*, une fois stabilisés les rapports de force et les marchés, que l'explication en termes d'intérêt devient possible, mais elle prend alors la forme d'une pure et simple tautologie, c'est-à-dire qu'elle confère le statut de nécessité à une série d'événements dont l'enchaînement a été patiemment et longuement négocié » (Callon, 2006:154).

Si l'*European Qualification Framework* avait été traduit par Cadre européen des qualifications, l'enjeu de la certification ne serait probablement pas apparu ou, en tout cas, pas de manière aussi vive.

#### 4. INERTIE : LE REJET DU RAPPORT DU GROUPE INTERDÉPARTEMENTAL DE HAUT NIVEAU

Le 27 mars 2006, soit près d'un mois après la présentation des résultats à Budapest de la consultation organisée par la Commission, le gouvernement conjoint, formé de la Région wallonne, la Cocof et la CfB, a confié à un « Groupe Interdépartemental de Haut Niveau » (GIHN) la mission « [d']analyser les implications du Cadre Européen des Certifications (CEC) tant au niveau francophone que national ; [d']étudier les modalités d'appropriation et de diffusion du nouvel outil dans tous les milieux concernés ; [de] proposer un processus de valorisation et de dissémination des expériences » (CEF, 2009:6). Cinq hauts fonctionnaires représentant l'enseignement obligatoire, l'enseignement technique et professionnel, l'enseignement supérieur ainsi que le FOREM et Bruxelles Formation composaient le GIHN (idem).

Le 24 octobre 2006, le GIHN a transmis son rapport (GIHN, 2006) au gouvernement conjoint dans lequel il a proposé une méthode pour introduire le CEC en Belgique francophone. Mais le gouvernement conjoint n'a pas approuvé ce document, car le ministre de l'Enseignement supérieur « a estimé ne pas devoir impliquer l'enseignement supérieur dans ce processus global de construction d'un Cadre spécifique à la Communauté française » (CEF, 2009, p.9). Ce refus est d'autant plus étonnant que l'enseignement supérieur était représenté au sein du GIHN. Un membre du CEF interprète le rejet du rapport de la façon suivante :

« À l'époque, il y a eu une position de repli. Il y avait visiblement une crainte de l'enseignement supérieur qu'on marche un petit peu sur ses plates-bandes, alors que tout le monde disait que personne d'autre n'allait délivrer des bacheliers. Certaines certifications seraient peut-être positionnées à ces niveaux, mais personne n'allait délivrer des bacheliers ni des masters. On pense à des certifications délivrées par des centres de compétence qui [...] proposent des formations de haut niveau, où en général les gens qui suivent ces formations ont déjà un bachelier ou un master. Alors c'était un petit peu ridicule de dire que ça ne pouvait être que du niveau 4 ou éventuellement du niveau 5. D'autant plus que par la valorisation des compétences, il y a des formations de ce type qui sont reconnues par les universités. Ou alors on ne les positionnait pas du tout. C'était ça finalement la pierre d'achoppement ».

Les représentants de l'enseignement supérieur craignaient donc que des opérateurs de formation professionnelle positionnent des certifications aux niveaux 6, 7 et 8 correspondant respectivement aux premier, deuxième et troisième cycles de l'enseignement supérieur. Toutefois, dans l'esprit du CEC, ces niveaux ne sont pas exclusivement réservés à l'enseignement supérieur.

Le rejet du rapport du GIHN par le ministre de l'Enseignement supérieur a bloqué la construction du CFC, ce qui correspond à la situation d'inertie de Radaelli (2003). Toutefois, le 25 octobre 2007, Marie Arena, alors ministre-présidente de la CfB « en charge de l'enseignement secondaire, en accord avec la Région wallonne et la Cocof, décidait de confier au comité directeur du Consortium de validation des compétences le soin de poursuivre les travaux » (CEF, 2009, p.10), avec le soutien du CEF. Sur l'initiative du CVDC, un « groupe des scribes » a été constitué. Il était composé de représentants du CVDC, du FOREM, de l'IFAPME, de Bruxelles Formation, de l'EFPM et de l'enseignement de promotion sociale. Le CVDC avait invité l'enseignement obligatoire, d'autant plus que c'était le ministre de tutelle qui avait décidé de poursuivre les travaux, mais aucun représentant n'est jamais venu. La mission du groupe des scribes était de proposer une méthodologie commune de positionnement des attestations et des certifications existantes délivrées par les opérateurs de formation professionnelle et par l'enseignement de promotion sociale.

## 5. RETRANCHEMENT : L'ÉTABLISSEMENT D'UN MONOPOLE LÉGAL

Le rejet du rapport du GIHN a provoqué le *statu quo* jusqu'à la recommandation européenne du 23 avril 2008. Le 9 mai 2008, soit à peine seize jours plus tard, le Parlement de la CfB a promulgué un décret (M.CfB, 2008) par lequel a été annexé au décret Bologne un « Cadre des certifications de la Communauté française » qui est la transposition littérale des trois derniers niveaux du CEC. En agissant de la sorte, un monopole légal de positionnement des certifications aux niveaux 6, 7 et 8 du CEC a été attribué à l'enseignement supérieur reconnu par les pouvoirs publics. Tout autre opérateur qui prétendrait positionner une certification sur l'un de ces niveaux serait dans l'illégalité.

Cette annexe a transformé la nature de l'instrument. Dans la perspective de l'éducation et de la formation tout au long de la vie et l'objectif de perméabiliser les systèmes d'enseignement et de formation, les huit niveaux du CEC sont ouverts à tous les opérateurs d'enseignement et de formation. C'est bien dans le sens opposé qu'agit l'instauration d'un monopole légal de positionnement. Cette situation peut s'interpréter en termes de retranchement qui éloigne le modèle belge francophone du modèle européen.

Cette situation montre que les enjeux et l'identité d'un acteur se construisent en même temps que la controverse. Le décalage (*misfit*) entre le modèle européen et la structure domestique a été trop grand pour l'enseignement supérieur. La « pression adaptative » a été trop forte et le processus d'euro-péanisation ne s'est pas réalisé.

Pour Callon, une controverse n'est jamais purement technique, elle est toujours sociotechnique.

« Une controverse ne devient technique qu'en bout de course, lorsque les rapports de forces ont été stabilisés et que sont connus les noms des vainqueurs possibles. En revanche, dans les moments initiaux, ces controverses sont sociotechniques, car un des principaux enjeux est de délimiter la sphère de la technique et les enchaînements qui lui sont imputables » (id., p. 146).

Le projet sociotechnique est alors une « construction simultanée de l'objet et de son environnement » (idem). La transposition du CEC en Belgique francophone implique une définition nouvelle de l'environnement constitué des acteurs de l'enseignement et de la formation professionnelle reconnus par les pouvoirs publics. Pour la Commission européenne, le CEC doit favoriser la perméabilité des formes d'apprentissage. Or, une telle perméabilité est très faible en Belgique francophone. En autorisant la formation professionnelle à délivrer des certifications et à les positionner sur des niveaux équivalents aux diplômes de l'enseignement supérieur, c'est l'environnement lui-même qui se trouve redéfini. L'enseignement supérieur s'est opposé à cette nouvelle définition en imposant la sienne par l'établissement d'un monopole légal.

L'environnement est peuplé d'acteurs et, « dans une controverse, rien n'est plus important que les mécanismes par lesquels se fixent l'identité des participants, les rôles qu'ils jouent

et les sujets qu'ils abordent » (id., p. 150). Cela passe par la définition des participants qui ont droit à une parole légitime pour participer à la controverse et ceux qui ne l'ont pas. Par son action, l'enseignement supérieur a supprimé le droit à la parole des autres acteurs tenus de respecter la loi. En imposant sa définition de l'environnement, l'enseignement supérieur a aussi défini l'identité des autres acteurs, et notamment les opérateurs de formation professionnelle à qui le droit de délivrer et de positionner des certifications a été refusé. En intégrant l'annexe dans le décret Bologne, la CfB a voulu clôturer la controverse de façon unilatérale. Toutefois, cette situation n'a été que provisoire.

## 6. ABSORPTION : LA CONSTRUCTION DU CFC

La législature 2009-2014 a connu un changement de ministre et a débloqué la situation. D'après un membre du groupe d'experts chargé de la construction du CFC, ce changement aurait facilité la reprise des travaux relatifs au CFC. Un groupe inter-cabinets a été formé afin de piloter la construction du cadre qui a été confiée à un groupe d'experts représentant chaque opérateur de formation et les différents conseils.

« Parce que, et là on est toujours dans un système d'êtres humains, d'individus, le collaborateur du ministre pour ces matières est quelqu'un qui a été enseignant dans l'enseignement de promotion sociale. Et c'est quelqu'un qui aujourd'hui gère un enseignement de promotion sociale dans sa province. Donc c'est quelqu'un qui sait ce qui se cache derrière l'enseignement supérieur de promotion sociale, et il sait ce qui se passe dans l'enseignement supérieur aussi puisque dans l'enseignement de la province dont il est le Directeur général adjoint, il a aussi de l'enseignement supérieur de plein exercice. Donc je pense effectivement que le changement de compétence au niveau du gouvernement a certainement facilité les choses ».

Le collaborateur en question a été un autre facteur facilitateur. L'enseignement de promotion sociale est l'opérateur le plus proche de l'éducation et de la formation tout au long de la vie. Le CFC lui permet de renforcer sa position charnière entre enseignement et formation professionnelle. On peut citer ici l'exemple d'une convention qui a été passée entre un établissement d'enseignement supérieur de promotion sociale et la Chambre belge des comptables et des experts-comptables (CBCEC) qui propose une formation de plein exercice d'une durée de trois ans. La CBCEC est placée sous la tutelle de l'IFAPME. La formation qu'elle délivre n'aboutit donc pas à l'obtention d'un diplôme contrairement aux hautes écoles et à la promotion sociale qui proposent un premier cycle en comptabilité. L'IFAPME craignait qu'à terme l'accès à la profession de comptable soit conditionné à un diplôme d'enseignement supérieur. C'est pourquoi une convention a été passée avec la promotion sociale à travers laquelle la CBCEC dispense deux tiers de la formation, et la promotion sociale un tiers. De cette manière, les personnes inscrites à la CBCEC ont la possibilité d'acquiescer un diplôme de premier cycle. On voit donc comment la promotion sociale peut amener, *via* une validation des compétences, un opérateur de formation non seulement à se positionner au niveau 6, mais à proposer une formation qui

aboutit à un diplôme avec des effets de droit.

Un autre élément du CEC qui renforce la promotion sociale est le niveau 5 qui correspond au cycle court du premier cycle défini dans le processus de Bologne. Un tel niveau n'existait pas en Belgique francophone avant que ne soit envisagée la construction du CFC. Ce niveau correspond aujourd'hui au « Brevet d'enseignement supérieur » de deux années délivré exclusivement par la promotion sociale.

Cette convention a alimenté la controverse et la méfiance de l'enseignement supérieur à l'égard de l'IFAPME et de la promotion sociale. Pour apaiser le climat de tension entre les membres du groupe d'experts, le président du groupe a organisé une journée d'étude où chaque représentant a présenté le mode de fonctionnement de son institution :

« Pour rompre la glace, pour créer un climat de confiance, nous avons souhaité mettre tout à plat, les organisations de chacun, donc mettre tout à plat dans la transparence. On a organisé une journée complète de présentation par chacune des instances, de la manière dont celle-ci fonctionne, de ses contingences de fonctionnement, de la manière dont elle développe les processus qualité. L'élément qualité est vraiment un élément essentiel dans le développement du cadre, car c'est uniquement en faisant la preuve que le cadre est construit en respectant des normes de qualité que l'on peut créer un climat de confiance mutuelle entre les partenaires. On a donc demandé à chacun de présenter la manière dont il gère la qualité en interne, la qualité des certifications. Parce qu'il y a les processus d'enseignement, mais il y a aussi les processus d'évaluation qui aboutissent à la certification. L'enseignement supérieur est venu avec son AEQES [Agence pour l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur] avec des processus d'évaluation interne dans certaines universités, l'enseignement supérieur hors université a fait la même chose. L'enseignement secondaire est venu avec son évaluation externe qui est produite par le service de l'inspection. Dans la formation professionnelle, on retrouve des normes ISO. Chacun a un peu son processus de gestion de la qualité, mais il y a une volonté chez tous les opérateurs d'éducation et de formation de remettre une certification de qualité. Et quand ce n'est pas le cas, on se lance dans un processus d'adaptation pour réellement correspondre à un niveau de qualité requis. À partir du moment où on avait fait ça, tout le monde s'est rendu compte de ce que l'autre faisait et qu'on pouvait collaborer finalement, et que la volonté tant de la formation professionnelle que de l'enseignement universitaire était de former les gens de manière telle qu'ils puissent remplir leur rôle de citoyen, qu'ils puissent intervenir dans le processus de développement socioéconomique, etc., etc. ».

Cette journée d'étude a été une manière de définir collectivement l'environnement global de l'enseignement et de la formation professionnelle. Chaque opérateur est concerné par une facette de cet environnement et ne connaît pas nécessairement les autres facettes. En définissant collectivement l'environnement, il devient plus difficile pour un acteur d'imposer de façon unilatérale sa propre vision.

Cette définition collective n'a cependant pas fait disparaître les points de tension. La controverse initiale avait mis à jour l'enjeu de la certification. L'enseignement supérieur a alors voulu tuer dans l'œuf toute prétention d'autres opérateurs de certifier aux mêmes niveaux que lui. À partir du moment où les négociations ont été relancées dans le but de construire un véritable CFC impliquant tous les opérateurs de formation et d'enseignement, il a fallu que l'enseignement supérieur accepte que la formation professionnelle ait voix au chapitre et puisse certifier ses formations afin de les positionner sur le cadre. Cependant, les entretiens montrent très clairement que cet enseignement a été l'acteur dominant dans la construction du cadre. Il est parvenu à imposer ses conditions pour que le CFC puisse être construit tout en se protégeant. Tout l'enjeu de l'enseignement est de préserver son monopole dans la délivrance de certifications accompagnées d'effets de droit. C'est pourquoi le CFC a été construit avec une double entrée : une entrée enseignement et une entrée formation professionnelle. C'est le critère des effets de droit qui distingue ces deux entrées. Les certifications positionnées à l'intérieur de l'entrée enseignement correspondent à des diplômes qui ont des effets de droit. Les certifications positionnées dans l'entrée formation professionnelle n'ont aucun effet de droit.

Une autre distinction opérée entre enseignement et formation professionnelle se situe dans la manière dont les certifications ont été positionnées. Les certifications de l'enseignement ont été positionnées par blocs. Cela signifie que, par exemple, tous les diplômes délivrés à l'issue du cycle court du premier cycle de l'enseignement supérieur se situent automatiquement au niveau 5. De la même manière, les diplômes des premier, deuxième et troisième cycles de l'enseignement supérieur ont été automatiquement positionnés respectivement aux niveaux 6, 7 et 8. Les certifications de la formation professionnelle doivent pour leur part être positionnées au cas par cas, certification par certification. Cette distinction dans le positionnement a été imposée par l'enseignement et n'est pas du goût de la formation professionnelle qui conteste le positionnement par bloc de l'enseignement. L'argument développé par les représentants de la formation professionnelle est que tous les diplômes de premier ou deuxième cycles de l'enseignement supérieur ne se valent pas ni même tous les diplômes de la fin de l'enseignement secondaire. Les représentants de la formation professionnelle estiment donc que si, dans un premier temps, les niveaux de l'enseignement seront positionnés par blocs à un niveau considéré comme correspondant sur le CFC, il faudra à terme apporter la preuve que cette correspondance est justifiée, programme par programme.

Le groupe intercabinets a indiqué au groupe d'experts que le CFC n'apporterait aucune modification au fonctionnement actuel des systèmes d'enseignement et de formation. Cela signifie que le CFC ne rencontre pas l'un des objectifs fondamentaux du CEC : la perméabilité des systèmes d'enseignement et de formation. Ainsi, le ministre de l'Enseignement supérieur indique dans un entretien : « [...] par la création d'un cadre à double entrée et l'absence d'effet de droit, la création du cadre francophone des certifications telle qu'elle est envi-

sagée ne crée pas de perméabilité entre les systèmes d'enseignement et de formation ». La manière dont le CFC est en train d'être construit correspond au scénario de l'absorption développé par Radaelli (2003), et que l'on rencontre également chez Börzel et Risse (2003) : le modèle européen est adopté sans que des modifications fondamentales soient apportées aux systèmes d'enseignement et de formation belges francophones.

## CONCLUSION

Les études de l'impact domestique de l'eupéanisation sont largement dominées par les néoinstitutionnalismes rationnel et sociologique. La combinaison de ces deux approches a le mérite de concilier une approche par les acteurs et une approche par les institutions. Les premiers sont dotés d'une rationalité instrumentale qui guide leurs conduites selon les intérêts qu'ils défendent, les opportunités dont ils veulent profiter et les contraintes qu'ils cherchent à éviter. Leur marge de manœuvre est conditionnée aux ressources dont ils disposent et à la manière dont ils les utilisent, cherchant toujours à trouver le bon équilibre entre les coûts et les bénéfices. Les institutions sont pourvoyeuses de ressources, mais elles véhiculent également des valeurs, des visions du monde, des « compréhensions collectives ». La rationalité des acteurs est dans cette perspective toujours orientée par les valeurs et les visions du monde que véhiculent les institutions.

Cette approche laisse cependant dans l'ombre un élément important : la manière dont se construisent les enjeux et les intérêts des acteurs. Les intérêts sont le plus souvent considérés comme un élément objectif qui se situerait en quelque sorte au-delà des acteurs. À travers le néoinstitutionnalisme sociologique, Börzel et Risse (2003) ont tenté d'expliquer la manière dont les intérêts peuvent se modifier, notamment *via* des mécanismes d'apprentissage collectif. Mais comment les intérêts se construisent-ils ? Comment les acteurs arrivent-ils à identifier et à construire des intérêts ou des enjeux et à leur donner

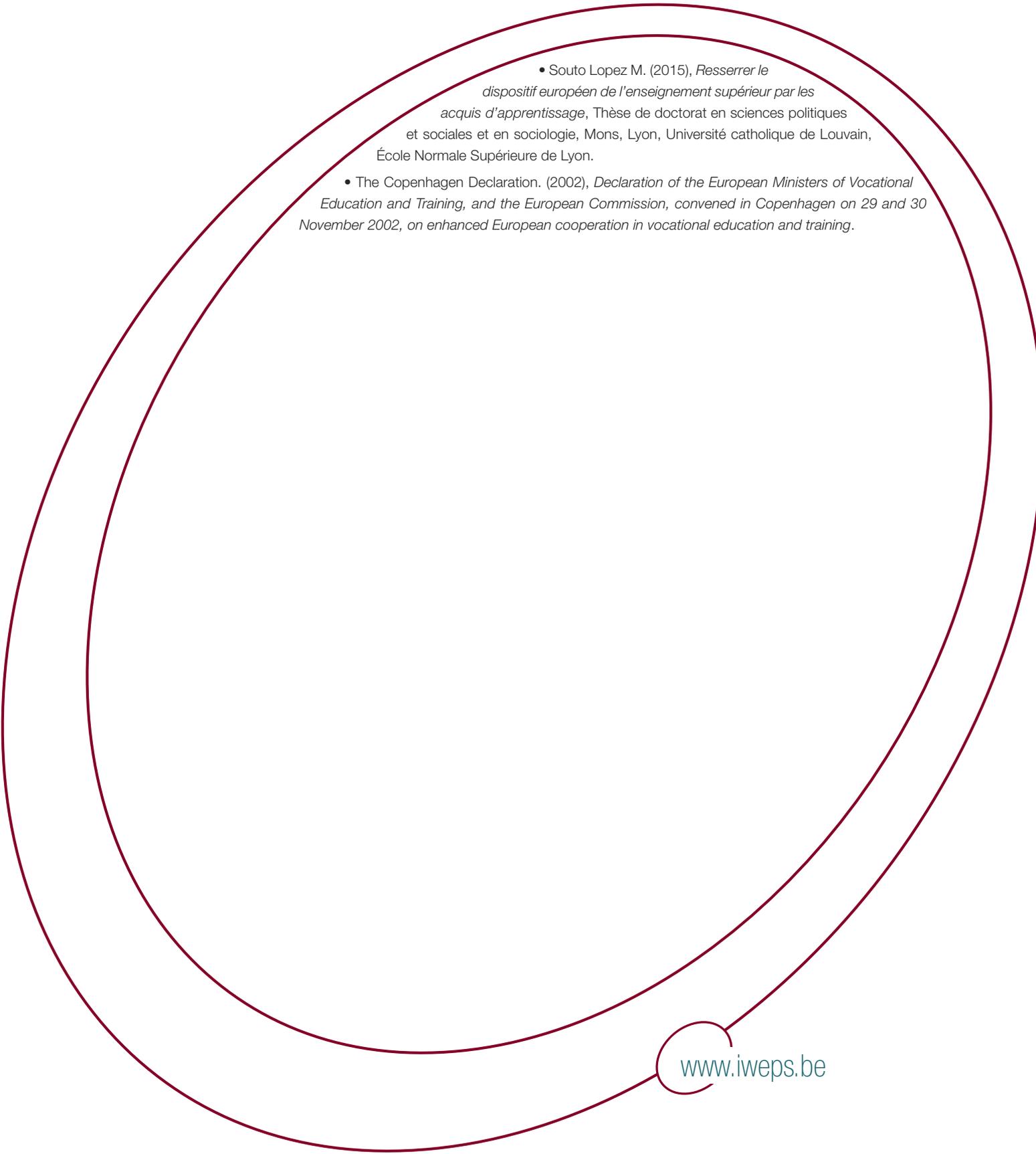
une forme particulière ? Comment en viennent-ils à identifier des opportunités, à les définir comme telles et à vouloir s'en saisir ?

La notion de controverse offre une piste intéressante pour répondre à ces questions. Nous avons posé l'hypothèse selon laquelle, dans le cadre de l'importation d'un instrument européen, les enjeux, les intérêts et les identités des acteurs se construisent en même temps que la controverse. Toutefois, le risque est grand de s'enfermer dans une tautologie : la controverse porte sur les enjeux, les enjeux sont définis par la controverse. Pour sortir de cette tautologie, il importe de dégager le fondement même de la controverse, la logique sur laquelle elle repose.

Dans le cadre du CFC, cette logique est la concurrence. L'enseignement supérieur en CfB est financé par un système d'enveloppe fermée indexée chaque année. Cela signifie qu'un montant fixe est réparti annuellement entre tous les établissements d'enseignement supérieur selon le nombre d'étudiants inscrits. Cependant, l'indexation ne suit pas l'évolution du nombre d'étudiants. En d'autres termes, l'allocation de base attribuée pour chaque étudiant diminue chaque année. Si une université veut voir son financement augmenter, il faut que son nombre d'inscriptions augmente proportionnellement plus que celui de ses concurrentes. En effet, ce qu'une université gagne en termes de financement, une autre le perd. Une libéralisation totale d'un marché de production des compétences que soutend le CEC élargirait la concurrence à tous les opérateurs d'enseignement et de formation. Elle s'accompagne d'un risque d'appauvrissement des universités ou des hautes écoles. Parallèlement, cela remet également en question le rôle de la CfB en tant que garante des effets de droit des certifications. C'est donc en identifiant aussi précisément que possible la structure domestique et le décalage avec le modèle européen que l'on peut comprendre les fondements mêmes de la controverse à partir de laquelle les enjeux, les intérêts et les identités des acteurs se construisent.

## RÉFÉRENCES

- AEQES, 2013, *L'enseignement supérieur en Fédération Wallonie-Bruxelles*, Bruxelles, AEQES.
- Börzel, T., Risse, T. (2003), « Conceptualizing The Domestic Impact », in Featherstone, K., Radaelli C. M. (eds), *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp. 57-80.
- Callon, M. (2006), « Pour une sociologie des controverses technologiques », in Akrich, M., Callon, M., Latour, B., *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*, Paris, Presses des Mines, pp. 135-157.
- Conseil de l'éducation et de la formation [CEF]. (2009), *Construire un Cadre francophone des Certifications ? Etat de la question*.
- Conseil de l'Union européenne. (2004), « *Éducation & Formation 2010* » - *L'urgence des réformes pour réussir la stratégie de Lisbonne. Rapport intermédiaire conjoint du Conseil et de la Commission sur la mise en œuvre du programme de travail détaillé concernant le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe*, COM(2003) 685 final, 3 mars.
- Conseil européen. (2000), *Conclusions de la Présidence. Conseil européen de Lisbonne*, 23 et 24 mars.
- Conseil européen (2005), *Conseil européen de Bruxelles 22 et 23 mars 2005. Conclusions de la Présidence*, Doc n° 7619/1/05 REV 1 CONCL 1, 23 mars.
- Commission européenne [CE]. (s.d.), *The European Qualification Framework : taking stock of the Consultation*.
- Commission européenne [CE]. (2005), *Vers un cadre européen des certifications professionnelles pour la formation tout au long de la vie*, SEC(2005) 957, Bruxelles.
- Commission européenne [CE], 2006a, *Mettre en œuvre le Programme communautaire de Lisbonne. Proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre européen des certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie*, COM(2006) 479 final, 5 septembre.
- Commission européenne [CE]. (2010), *Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010) 2020, 3 mars.
- Groupe interdépartemental de haut niveau [GIHN]. (2006), *Cadre francophone des certifications. Rapport et proposition du Groupe interdépartemental de Haut Niveau*, 24 octobre.
- Lascoumes, P., Le Galès, P. (2004), « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », in Lascoumes P. & Le Galès P. (dir.) *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Science Po Académique, pp. 11-14.
- Communauté française de Belgique [CfB]. (2008), *Décret renforçant la cohérence de l'enseignement supérieur et œuvrant à la simplification administrative dans l'enseignement supérieur universitaire et hors universités*, 9 mai.
- Journal Officiel des Communautés européennes [JO]. (2008), *Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 établissant le cadre européen des certifications pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)*, 6 mai, Luxembourg : OPCE.
- Ministres européens de l'EFP. (2004), *Les priorités futures de la coopération européenne renforcée pour l'enseignement et la formation professionnels (Revue de la déclaration de Copenhague du 30 novembre 2002)*, 14 décembre.
- Radaelli, C. M. (2003), « The Europeanization of Public Policy », in Featherstone, K., Radaelli, C. M., *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, pp.27-56.



- Souto Lopez M. (2015), *Resserrer le dispositif européen de l'enseignement supérieur par les acquis d'apprentissage*, Thèse de doctorat en sciences politiques et sociales et en sociologie, Mons, Lyon, Université catholique de Louvain, École Normale Supérieure de Lyon.

- The Copenhagen Declaration. (2002), *Declaration of the European Ministers of Vocational Education and Training, and the European Commission, convened in Copenhagen on 29 and 30 November 2002, on enhanced European cooperation in vocational education and training.*

## Annexe 1. Cadre européen des certifications (JO, 2008)

	Savoirs	Aptitudes	Compétences
	Le CEC fait référence à des savoirs théoriques et/ ou factuels	Le CEC fait référence à des aptitudes cognitives (fondées sur l'utilisation de la pensée logique, intuitive et créative) et pratiques (fondées sur la dextérité ainsi que sur l'utilisation de méthodes, de matériels, d'outils et d'instruments)	Le CEC fait référence aux compétences en termes de prise de responsabilités et d'autonomie
Niveau 1 Acquis de l'éducation et de la formation correspondant au niveau 1	savoirs généraux de base	aptitudes de base pour effectuer des tâches simples	travailler ou étudier sous supervision directe dans un cadre structuré
Niveau 2 Acquis de l'éducation et de la formation correspondant au niveau 2	savoirs factuels de base dans un domaine de travail ou d'études	aptitudes cognitives et pratiques de base requises pour utiliser des informations utiles afin d'effectuer des tâches et de résoudre des problèmes courants à l'aide de règles et d'outils simples	travailler ou étudier sous supervision avec un certain degré d'autonomie
Niveau 3 Acquis de l'éducation et de la formation correspondant au niveau 3	savoirs couvrant des faits, principes, processus et concepts généraux, dans un domaine de travail ou d'études	gamme d'aptitudes cognitives et pratiques requises pour effectuer des tâches et résoudre des problèmes en sélectionnant et appliquant des méthodes, outils, matériels et informations de base	prendre des responsabilités pour effectuer des tâches dans un domaine de travail ou d'études adapter son comportement aux circonstances pour résoudre des problèmes
Niveau 4 Acquis de l'éducation et de la formation correspondant au niveau 4	savoirs factuels et théoriques dans des contextes généraux dans un domaine de travail ou d'études	gamme d'aptitudes cognitives et pratiques requises pour imaginer des solutions à des problèmes précis dans un domaine de travail ou d'études	s'autogérer dans la limite des consignes définies dans des contextes de travail ou d'études généralement prévisibles, mais susceptibles de changer superviser le travail habituel d'autres personnes, en prenant certaines responsabilités pour l'évaluation et l'amélioration des activités liées au travail ou aux études
Niveau 5 (*) Acquis de l'éducation et de la formation correspondant au niveau 5	savoirs détaillés, spécialisés, factuels et théoriques dans un domaine de travail ou d'études, et conscience des limites de ces savoirs	gamme étendue d'aptitudes cognitives et pratiques requises pour imaginer des solutions créatives à des problèmes abstraits	gérer et superviser dans des contextes d'activités professionnelles ou d'études où les changements sont imprévisibles réviser et développer ses performances et celles des autres
Niveau 6 (**) Acquis de l'éducation et de la formation correspondant au niveau 6	savoirs approfondis dans un domaine de travail ou d'études requérant une compréhension critique de théories et de principes	aptitudes avancées, faisant preuve de maîtrise et de sens de l'innovation, pour résoudre des problèmes complexes et imprévisibles dans un domaine spécialisé de travail ou d'études	gérer des activités ou des projets techniques ou professionnels complexes, incluant des responsabilités au niveau de la prise de décisions dans des contextes professionnels ou d'études imprévisibles prendre des responsabilités en matière de développement professionnel individuel et collectif
Niveau 7 (***) Acquis de l'éducation et de la formation correspondant au niveau 7	savoirs hautement spécialisés, dont certains sont à l'avant-garde du savoir dans un domaine de travail ou d'études, comme base d'une pensée originale et/ou de la recherche conscience critique des savoirs dans un domaine et à l'interface de plusieurs domaines	aptitudes spécialisées pour résoudre des problèmes en matière de recherche et/ou d'innovation, pour développer de nouveaux savoirs et de nouvelles procédures et intégrer les savoirs de différents domaines	gérer et transformer des contextes professionnels ou d'études complexes, imprévisibles et qui nécessitent des approches stratégiques nouvelles prendre des responsabilités pour contribuer aux savoirs et aux pratiques professionnels et/ou pour réviser la performance stratégique des équipes
Niveau 8 (****) Acquis de l'éducation et de la formation correspondant au niveau 8	savoirs à la frontière la plus avancée d'un domaine de travail ou d'études et à l'interface de plusieurs domaines	aptitudes et techniques les plus avancées et les plus spécialisées, y compris en matière de synthèse et d'évaluation, pour résoudre des problèmes critiques de recherche et/ou d'innovation et pour étendre et redéfinir des savoirs existants ou des pratiques professionnelles	démontrer un niveau élevé d'autorité, d'innovation, d'autonomie, d'intégrité scientifique ou professionnelle et un engagement soutenu vis-à-vis de la production de nouvelles idées ou de nouveaux processus dans un domaine d'avant-garde de travail ou d'études, y compris en matière de recherche

## Compatibilité avec le cadre des certifications de l'espace européen de l'enseignement supérieur

Le cadre des certifications de l'espace européen de l'enseignement supérieur propose des descripteurs pour les cycles d'enseignement.

Chaque descripteur de cycle propose un énoncé générique des attentes en matière de résultats et d'aptitudes habituellement associés aux certifications qui représentent la fin de ce cycle.

(\*) Le descripteur du cycle court de l'enseignement supérieur (à l'intérieur du premier cycle ou lié à celui-ci), élaboré dans le contexte de l'«initiative conjointe pour la qualité» dans le cadre du processus de Bologne, correspond aux acquis à posséder au terme de l'éducation et de la formation pour obtenir le niveau 5 du CEC.

(\*\*) Le descripteur du premier cycle dans le cadre des qualifications de l'espace européen de l'enseignement supérieur approuvé par les ministres de l'enseignement supérieur réunis à Bergen en mai 2005 dans le cadre du processus de Bologne correspond aux acquis à posséder au terme de l'éducation et de la formation pour obtenir le niveau 6 du CEC.

(\*\*\*) Le descripteur du deuxième cycle dans le cadre des qualifications de l'espace européen de l'enseignement supérieur approuvé par les ministres de l'enseignement supérieur réunis à Bergen en mai 2005 dans le cadre du processus de Bologne correspond aux acquis à posséder au terme de l'éducation et de la formation pour obtenir le niveau 7 du CEC.

(\*\*\*\*) Le descripteur du troisième cycle dans le cadre des qualifications de l'espace européen de l'enseignement supérieur approuvé par les ministres de l'enseignement supérieur réunis à Bergen en mai 2005 dans le cadre du processus de Bologne correspond aux acquis à posséder au terme de l'éducation et de la formation pour obtenir le niveau 8 du CEC.

# Prescrits européens et jeux d'acteurs autour de la formation et de la reconnaissance des acquis de l'apprentissage en Belgique

Céline Mahieu  
Université libre de Bruxelles

## RÉSUMÉ

L'objectif de cet article est d'appréhender la question de la diffusion en Europe des modèles et solutions d'action publique en matière de formation à travers l'analyse d'un dispositif particulier, la validation des compétences en Belgique francophone. Nous ferons le point sur les instruments, les objectifs généraux et les acteurs mobilisés par les institutions européennes autour de la reconnaissance des acquis de l'expérience et sur la manière dont ces éléments sont travaillés, réappropriés par les acteurs belges au travers de leurs propres dynamiques. L'ambition d'une telle approche, centrée sur un dispositif concret, est de rendre compte de la manière dont des processus endogènes et exogènes s'entrecroisent pour expliquer les processus de changement dans la fabrication de l'action publique en Europe et en Belgique francophone.

**Mots-clés :** Formation, européanisation, validation, qualification, sociologie, innovation, action publique

## ABSTRACT

*The purpose of this article is to outline some of the potential issues about policy transfer in the European Union in the field of lifelong learning. This topic will be addressed by the analysis of a particular initiative in French-speaking Belgium: the validation of competences [accreditation of skills]. We shall take stock of the instruments, general objectives and actors mobilised by the European institutions to gauge the results of the experience gained and the way in which these elements are worked and reappropriated by the Belgian actors through their own dynamics. The ambition of this approach focusing on a tangible scheme is to explain the manner in which endogenous and exogenous processes combine and intertwine to change the shaping of public action in Europe and in French-speaking Belgium.*

**Key words :** Training, europeanisation, accreditation of skills, sociology, innovation, public action

## INTRODUCTION

Le *lifelong learning* ou « éducation et formation tout au long de la vie » constitue une notion phare de l'action publique européenne en matière de formation. Dans la foulée de la Stratégie de Lisbonne, cette expression traduit la volonté des instances européennes de faire de l'Union l'« économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale » (Conseil européen, 2000, pp. Chap. I, §5). La notion de *lifelong learning* apparaît suffisamment plastique dans ses usages pour mobiliser aussi bien les défenseurs d'une éducation de la « deuxième chance » que les tenants d'un marché du travail et de la formation plus flexible. Elle est ainsi devenue l'un des principaux leitmotifs du nouveau cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation « Éducation et formation 2020 ». Développement économique, cohésion sociale et épanouissement personnel des citoyens sont tour à tour mis en avant comme cibles des programmes qui mobilisent cette notion à la fois héritière du « grand récit de l'éducation permanente » (Verdier, 2008) et corollaire de la « flexicurité ». En engageant les individus, les institutions et les marchés à investir la diversité des sources de savoirs et des formes d'organisations susceptibles de stimuler l'innovation (*life-wide learning*), en encourageant l'apprentissage à toutes les étapes de la vie (*lifelong learning*), les institutions européennes entendent en effet organiser conjointement la flexibilité et la sécurisation des parcours d'emploi des citoyens. À l'ambition de multiplier les modalités et les périodes d'apprentissage s'associe une certaine vision de la gestion des transitions sur le marché de l'emploi qui attribue une place importante aux politiques de formation (Conter & Oriane, 2011).

L'action publique en matière d'éducation et de formation tout au long de la vie est liée à plusieurs processus en cours au niveau européen dont le pilotage, la focale et le degré de convergence varient, mais dont les plus connus sont le processus de Bologne pour l'enseignement supérieur (depuis 1999) et le processus de Copenhague pour la formation professionnelle (depuis 2002). Les instances européennes ont développé par ailleurs un ensemble de dispositifs<sup>1</sup> visant à favoriser la mobilité des travailleurs et apprenants en leur assurant davantage de garanties quant à la reconnaissance de leurs compétences :

<sup>1</sup> Michel Foucault (1994 [1977]) définit le « dispositif » comme un réseau que l'on peut tracer entre les différents éléments d'« un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques » (p. 299).

l'Europass (2000), l'European Credit Transfer System (ECTS), l'European Credit Transfer System for Vocational Education and Training (ECVET) (2004), le Cadre européen des Certifications pour l'Éducation et la formation tout au long de la vie (2008)<sup>2</sup> tendent à recentrer les systèmes de qualification sur les résultats de l'apprentissage et sur les processus « qualité » entourant leur évaluation (Mahieu, 2010). À ce titre, la reconnaissance des acquis de l'apprentissage non formel et informel<sup>3</sup> constitue l'une des pierres angulaires des initiatives entreprises par les institutions européennes en matière d'éducation et de formation tout au long de la vie.

En Belgique francophone, plusieurs opérateurs d'enseignement et de formation se sont emparés de cette reconnaissance des apprentissages non formels et informels. Au cours de ces dix dernières années, les universités, les hautes écoles et les opérateurs publics de formation professionnelle ont chacun(e) créé un dispositif avec le soutien notamment du Fonds social européen<sup>4</sup>.

Afin d'appréhender la question de la diffusion en Europe des modèles et solutions d'action publique en matière de formation, nous comparerons dans cet article le modèle européen de la reconnaissance des acquis de l'apprentissage et le processus lancé par les opérateurs de formation professionnelle sous le nom de validation des compétences. L'ambition d'une telle approche est de rendre compte de la manière dont des mécanismes endogènes et exogènes s'entrecroisent pour expliquer les processus de changement dans le processus de fabrication des politiques publiques.

Tels qu'ils sont présentés par B. Conter (dans ce numéro), les différents courants qu'on nomme de manière générique *policy transfer studies* ont en commun de s'intéresser à l'importation et l'exportation de modèles d'un contexte sociopolitique à l'autre. Afin de mettre également l'accent sur les changements opérés au niveau des acteurs, nous adjoindrons à ces courants des références complémentaires qui nous amèneront à proposer un article en deux parties : la première applique l'approche par les instruments de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès pour mettre au jour les modalités d'influence des instances européennes sur les politiques domestiques en matière de validation ; la seconde s'inspire de l'approche dite de « la traduction » développée dans le giron de la sociologie des sciences et techniques par Michel Callon afin de montrer la manière dont les objectifs communs sont négociés et la façon dont ils redéfinissent les positions relatives des acteurs impliqués – ce que Callon nomme *problématisation*. L'intérêt de ces modèles pour notre thématique est qu'ils se penchent sur les mécanismes de fabrique de l'action publique en se demandant « comment se construit l'action collective dans un contexte de forte hétérogénéité (hétérogénéité des enjeux, des pro-

grammes et des réseaux d'acteurs), par quels processus et au prix de quels investissements ? » (Lascoumes, 1996, p. 334). Or, les dispositifs européens et belges de l'éducation tout au long de la vie reposent sur des logiques multiacteurs qui traversent les frontières organisationnelles traditionnelles. Ce type d'approche en termes de *policy transfer*, centré sur les processus, appréhende le changement politique comme un mouvement continu et progressif, qui opère par adaptations successives et limitées. Appliquée au politique, cette conception pose la question de la manière dont les enjeux politiques sont pris en charge par des réseaux d'acteurs qui transcendent les logiques purement structurelles (Musselin, 2005).

La typologie des résultats possibles à un processus d'euro-péanisation que Claudio Radaelli (2001) a développée nous permettra *in fine* de rendre compte de l'état actuel de l'influence de la politique européenne du *lifelong learning* sur le dispositif de validation des compétences en Belgique francophone.

## 1. LES INSTRUMENTS

Les instances européennes – Commission européenne en tête – ont depuis la fin des années 1990 déployé de nombreux outils pour diffuser leur définition du *lifelong learning* et de la validation (cf. 2.1 La problématisation européenne de la validation des apprentissages non formels et informels). La typologie des instruments développée par Lascoumes et Le Galès (2004) nous permettra de différencier ces différents instruments et les types de rapports politiques qui les sous-tendent.

### 1.1 Instruments législatifs et réglementaires

Sur le plan législatif et réglementaire, les instances européennes sont limitées par le fait que les compétences en matière d'éducation sont du ressort exclusif des États membres : « les articles 165 et 166 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) disposent que l'Union contribue au développement d'une éducation de qualité et met en œuvre une politique de formation professionnelle en encourageant la coopération entre États membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action tout en respectant pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif et de la formation professionnelle » (Commission européenne, 2012a, p. 3). L'essentiel des instruments mis en œuvre au cours du temps en matière de validation par les instances européennes n'a donc pas trait à des dispositifs réglementaires.

### 1.2 Instruments économiques

En Belgique francophone, l'action publique en matière de reconnaissance des apprentissages non formels et informels doit par contre beaucoup à un instrument de type économique : le Fonds social européen soutient depuis quasiment leur lancement les trois dispositifs (formation professionnelle, universités et hautes écoles) dans le cadre de l'axe prioritaire 2 « Développement du capital humain, des connaissances, des savoir-faire et de la recherche » de ses programmes « Convergence » et « Compétitivité régionale et emploi ». Il s'agit néanmoins d'un

<sup>2</sup> Dont Miguel Souto-Lopez réalise dans ce même numéro une analyse détaillée.

<sup>3</sup> Le CEDEFoP définit l'apprentissage non formel comme l'« apprentissage intégré dans des activités planifiées qui ne sont pas explicitement désignées comme activités d'apprentissage (en termes d'objectifs, de temps ou de ressources). L'apprentissage non formel est intentionnel de la part de l'apprenant » (Cedefop, 2008, p. 134). L'apprentissage informel est quant à lui défini comme l'« apprentissage découlant des activités de la vie quotidienne liées au travail, à la famille ou aux loisirs. Il n'est ni organisé ni structuré (en termes d'objectifs, de temps ou de ressources). L'apprentissage informel possède la plupart du temps un caractère non intentionnel de la part de l'apprenant » (*idem*, p. 94).

<sup>4</sup> Pour un comparatif des objectifs et réalisations des trois dispositifs soutenus par le Fonds social européen, cf. Mahieu (2011).

outil qui laisse une marge d'appropriation importante aux promoteurs des dispositifs concernés sous condition d'une efficacité sociale et économique minimale.

### 1.3 Instruments informatifs et communicationnels

En l'absence d'instruments contraignants, les instances européennes sont amenées à développer des outils de communication destinés à expliquer et à responsabiliser les acteurs concernés par la validation. Le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop) joue un rôle important dans le déploiement de ce type d'instrumentation puisqu'il est notamment à l'origine de revues de la littérature scientifique dans ce domaine et de cinq inventaires européens des expériences nationales de reconnaissance des acquis non formels (2004, 2005, 2008, 2010 et 2014). Les deux derniers inventaires en date proposent entre autres des études de cas et des analyses thématiques (méthodes de validation, validation et jeunes quittant prématurément l'école, guidance et conseil, thèmes de recherche sur la validation, etc.). Le Cedefop organise en outre des visites d'études, des activités d'apprentissage entre pairs et des « e-communities » sur internet. Ces instruments tendent à façonner des *communautés épistémiques* (Adler & Haas, 1992)<sup>5</sup> autour de la validation des apprentissages informels et non formels en Europe. Sans imposer de solutions clef-sur-porte, ils entourent la co-construction de cadres cognitifs et stratégiques permettant de penser et de mettre en œuvre le changement pour les acteurs qui en sont porteurs dans les États membres. Plusieurs acteurs à l'origine du dispositif belge de validation ont mentionné ces différents lieux d'échange dans le cadre des interviews que nous avons réalisées, sans toutefois l'identifier comme le lieu principal d'élaboration de leur réflexion (Mahieu, 2010).

### 1.4 Instruments conventionnels et incitatifs

L'analyse d'impact réalisée par les services de la Commission européenne en 2012 en vue de préparer une recommandation à soumettre au Conseil de l'Europe rend compte des options conventionnelles et incitatives qui s'offrent en l'absence d'instrument de type réglementaire aux promoteurs de la validation de l'apprentissage non formel et informel : « 1) le scénario de base, qui consiste à se contenter de la situation actuelle et de son évolution prévisible sans intervention supplémentaire de l'Union, 2) une recommandation du Conseil relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel et 3) la mise en place d'un nouveau processus fondé sur une nouvelle méthode ouverte de coordination consacrée à la validation, en vue de l'élaboration d'une charte de qualité européenne sur la validation » (Commission européenne, 2012b, p. 7).

La première option est écartée par les analystes pour cause de lenteur et d'impact limité tandis que la troisième est abandonnée en raison de la charge administrative et du coût qui en résulterait pour les États membres. La deuxième option recueille donc les faveurs de la Commission qui y voit un moyen

de greffer la validation des apprentissages non formels et informels sur les structures existantes de la méthode ouverte de coordination (notamment le groupe consultatif pour le Cadre européen des certifications) tout « [en marquant] l'engagement des États membres à donner suite aux recommandations [...] et à les adapter] au contexte national et [en associant] explicitement les parties prenantes concernées (acteurs du marché du travail, organisations de jeunesse/de bénévoles, établissements d'enseignement et de formation) à l'élaboration de systèmes de validation » (*Ibidem*).

Sur les instances de la Commission, le Conseil de l'Union adopte donc des recommandations (sur les « Principes européens communs pour la validation » en 2004, « relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel » en 2012) qui engagent les États à faire évoluer leurs dispositifs. La problématique de la validation est, de plus, étroitement connectée à d'autres processus institutionnels en cours auxquels sont liées les différentes parties prenantes : stratégie Europe 2020, projets Leonardo da Vinci à l'appui de la validation des acquis non formels et informels, Cadre européen des certifications, etc. Les interlocuteurs sociaux sont également associés à ces instruments conventionnels auxquels ils s'intègrent via des réunions informelles et des déclarations conjointes avec les ministres européens de l'Éducation et de la formation telles que le Communiqué de Bruges sur la coopération européenne renforcée en matière d'enseignement et de formation professionnels pour la période 2011-2020 (7 décembre 2010).

### 1.5 Normes et standards

Enfin, le cluster sur la reconnaissance des résultats de l'apprentissage<sup>6</sup> mis en place en 2006 dans le cadre du programme de travail Éducation et formation 2010 a produit avec le Cedefop des Lignes directrices européennes pour la validation des acquis non formels et informels (Cedefop, 2009). Ces Lignes directrices se présentent comme non contraignantes : elles « ne constituent pas un cadre politique approuvé par une instance législative : il s'agit au contraire d'un outil pratique, d'un recueil de recommandations formulées par des experts et dont la mise en application est de caractère purement volontaire ». Elles s'adressent à toutes les parties prenantes : outre les institutions d'éducation et de formation, le document s'adresse aux entreprises, secteurs économiques, organisations non gouvernementales, etc. En l'absence d'une charte de qualité européenne sur la validation qui nécessiterait la mise en place d'une coûteuse nouvelle méthode ouverte de coordination, ces lignes directrices rencontrent ainsi certaines des caractéristiques des normes et standards dans la typologie de Lascoumes et Le Galès (2004) dans la mesure où elles représentent un mix de recommandations scientifico-techniques négociées au sein d'un groupe d'experts du domaine.

### 1.6 Des instruments non coercitifs

En conclusion de cette partie consacrée à l'analyse des instruments, soulignons qu'en l'absence de prérogatives législatives, la Commission européenne est amenée à utiliser des

<sup>5</sup> Haas définit une communauté épistémique comme étant « un réseau de professionnels ayant une expertise et une compétence reconnue dans un domaine particulier et une revendication d'autorité en ce qui concerne les connaissances pertinentes pour les politiques » (Haas, 1992, p. 3).

<sup>6</sup> 28 pays et régions y ont contribué, dont la Région wallonne.

instruments impliquant une relation non coercitive avec les États membres et les autres parties prenantes : les instruments de type réglementaire sont des recommandations qui ont pour principale force d'avoir été adoptées par les ministres des États membres eux-mêmes au sein du Conseil ; le Fonds social européen, principal instrument financier, octroie des subsides essentiels à la survie des dispositifs de validation en Belgique francophone, mais en conservant des marges d'appropriation importantes à leurs promoteurs ; les instruments de type informatif et ceux de type incitatif sont particulièrement développés par des instances européennes qui jouent avant tout un rôle mobilisateur auprès des différentes parties prenantes ; enfin le développement de normes et standards se généralise dans les communautés épistémiques ainsi créées. Radaelli estime que ce type de régulations européennes, même si elles ne s'assortissent pas d'obligations, peuvent préparer le terrain pour des changements politiques majeurs : ils fournissent une légitimité additionnelle aux réformateurs des pays membres lorsqu'ils sont en recherche de justifications, ils « inséminent » des solutions possibles dans le débat national, et ils modifient les perspectives futures (Radaelli, 2000). Ils permettent par ailleurs à ces acteurs nationaux de co-construire la vision européenne de la validation.

## 2. PROBLÉMATISATION : OBJECTIFS GÉNÉRAUX ET PARTIES PRENANTES

L'un des axes autour desquels il est possible de repérer la fabrication de l'action publique et les changements qui l'affectent est constitué par ce que Peter A. Hall nomme les objectifs généraux (1993). Nous mettrons dès lors d'abord l'accent dans cette partie de l'article sur la manière dont les instances européennes opèrent un *cadrage*<sup>7</sup> de l'action des États membres autour des politiques dites de *lifelong learning* : la définition des objectifs généraux de ces politiques implique en effet un diagnostic des problèmes à rencontrer et des actions à mener en matière d'éducation et de formation. Nous confronterons ensuite ce cadrage effectué par la Commission européenne à la manière dont le diagnostic a été posé en Belgique francophone et à la façon dont les acteurs concernés ont été impliqués dans la validation des compétences. Cette entreprise suppose la construction de compromis qui recouvrent des dimensions à la fois cognitives et stratégiques, elle est favorisée par l'intervention d'acteurs intermédiaires ou programmatiques (Nay & Smith, 2002; Genieys & Hassenteufel, 2012). Cette opération est schématisée dans la sociologie de l'innovation développée par Callon (1986) sous le nom de *problématisation*, une étape au cours de laquelle les acteurs s'entre-définissent, délimitent ce qui les lie de manière hypothétique, et déterminent les alliances à sceller, ainsi que les problèmes qui s'interposent entre eux et ce qu'ils veulent. Les acteurs y arrêtent les *points de passage obligés*, soit les déplacements et détours à consentir pour que l'action collective puisse se développer.

<sup>7</sup> La notion de cadrage est assez proche de celle de problématisation, elle a été développée par les analystes cognitivistes de l'action collective. Benford et Snow (2012) découpent cette opération en trois composantes : le « cadrage de diagnostic » (*diagnostic framing*), le « cadrage de pronostic » (*prognostic framing*) et le « cadrage motivationnel » (*motivational framing*) (pp. 225-226).

### 2.1 La problématisation européenne de la validation des apprentissages non formels et informels

Pour définir les objectifs généraux de la politique considérée, les services de la Commission chargés de préparer les recommandations du Conseil de l'Union européenne considèrent que « la validation de l'apprentissage non formel et informel présente de nombreux avantages pour :

- les individus: meilleure employabilité, amélioration des perspectives de carrière, rémunération plus élevée, deuxième chance pour les jeunes déscolarisés, meilleur accès à l'enseignement et à la formation formels, motivation accrue pour s'instruire et plus grande confiance en soi;
- l'économie : une population mieux formée, une meilleure adéquation des compétences aux besoins du marché du travail et leur transférabilité entre les entreprises et les secteurs, et une mobilité accrue sur le marché du travail européen, tous avantages qui contribuent à renforcer la compétitivité de l'économie européenne et à stimuler sa croissance;
- la société dans son ensemble: une population et une main-d'œuvre plus qualifiées, un meilleur accès des catégories défavorisées à la formation complémentaire et un marché du travail plus inclusif » (Commission européenne, 2012a, p. 2)<sup>8</sup>.

En déclinant les objectifs généraux de la validation des apprentissages informels et non formels en fonction de trois « acteurs » (individus, économie, société), la Commission tente de mobiliser les États membres autour des trois ressorts de sa politique en matière de formation : épanouissement personnel des citoyens, développement économique et cohésion sociale. Ce faisant, elle pose également en creux un triple diagnostic sur les défauts actuels des systèmes de qualification européens : les individus sont affectés par le manque de reconnaissance de leurs qualifications lorsqu'elles sont produites en dehors des dispositifs formels d'éducation et de formation ; les acteurs économiques par le manque de qualification et de flexibilité de la main d'œuvre ; la société par les inégalités en matière de formation et d'emploi (cf. schéma 1). Pour dépasser les obstacles ainsi repérés, les services de la Commission invitent les États membres à s'engager prioritairement dans deux types d'action : le développement des dispositifs de reconnaissance des apprentissages (informels et non formels) au sein des États membres d'une part ; l'amélioration de la comparabilité et de la cohérence de ces systèmes au niveau européen d'autre part.

<sup>8</sup> Nous nous référons ici aux dernières productions majeures spécifiquement dédiées à la reconnaissance des apprentissages informels et non formels mais de nombreux documents ont été diffusés par les instances européennes sur la thématique. Ils déclinent le triptyque présenté ci-dessus en accentuant un aspect ou l'autre selon les priorités défendues. Le Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, au départ d'un bilan très négatif de la formation professionnelle en Europe, préconisait ainsi d'établir « a genuine European area of - and market in - skills and training by increasing the transparency, and improving the mutual recognition, of qualifications and skills » (European Commission, 1993). Plus précis, le Mémoire sur l'éducation et la formation tout au long de la vie considère dès 2000 qu'« il est absolument essentiel d'élaborer des systèmes de « validation des acquis de l'expérience » (VAE) de qualité et de promouvoir leur application dans divers contextes » (Commission européenne, 2000, pp. 17-18). Le cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation («Éducation et formation 2020») annonce dans son Objectif 1 (intitulé « Application des stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie ») la volonté d'accorder « une attention particulière à la validation des enseignements non formels et informels et à l'orientation » (Conseil de l'Union européenne, 2009).

Schéma 1 : Problématisation et point de passage obligé - Commission européenne

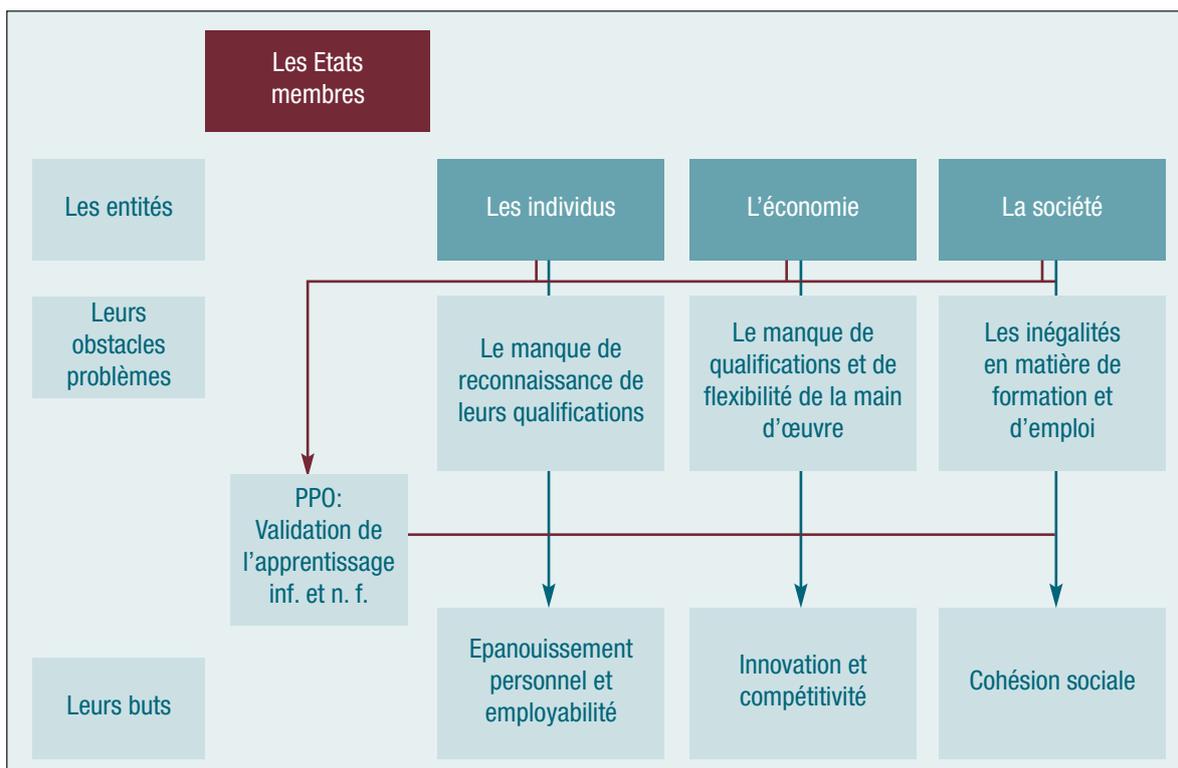
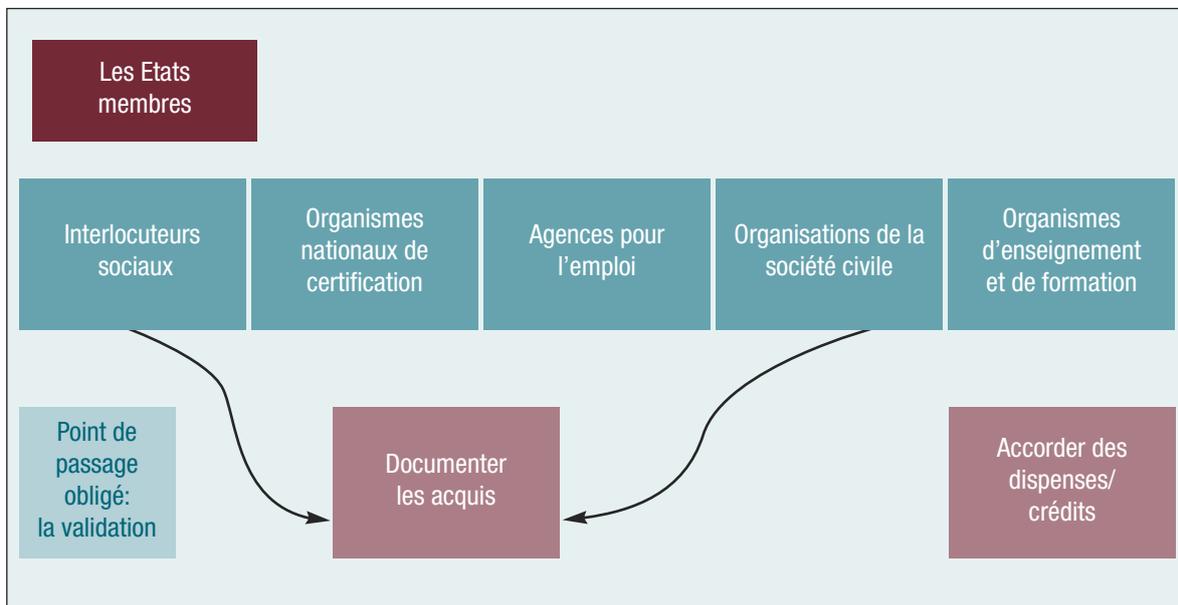


Schéma 2. Parties prenantes et actions spécifiques – Niveau européen



La Recommandation que le Conseil adopte suite aux travaux de la Commission (Conseil de l'Union européenne, 2012) identifie plusieurs parties prenantes au sein des pays membres. Elles correspondent à cinq grandes catégories : 1° les interlocuteurs sociaux, 2° les organismes nationaux de certification, 3° les agences pour l'emploi, 4° les organisations de la société civile et plus particulièrement celles dédiées à la jeunesse, 5° les prestataires de services d'enseignement et de formation (*Idem*, p. 4). Deux types d'action – deux rôles – sont attendus spécifiquement de certains de ces acteurs (cf. schéma 2) : les employeurs et les organisations de la société civile sont explicitement invités à produire des documents permettant d'« [identifier] les « acquis d'apprentissage constitués au travail ou lors d'activités bénévoles » ; les prestataires de services d'enseignement et de formation sont appelés à faciliter l'accès à l'enseignement et à la formation formels « [en accordant si possible] des dispenses et/ou des crédits pour les acquis d'apprentissage pertinents » (*Ibidem*).

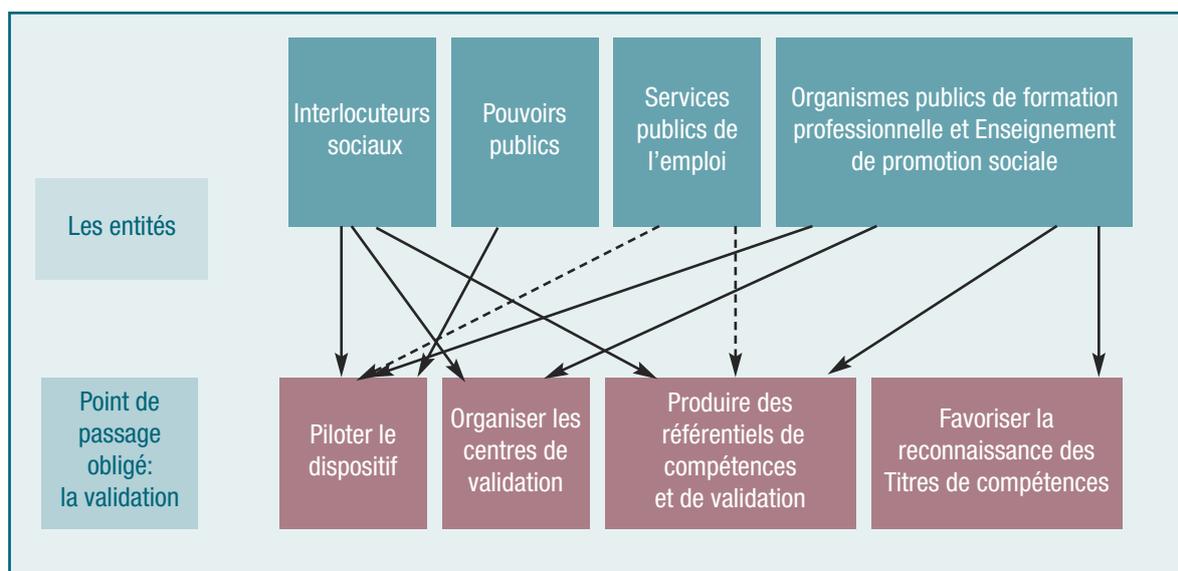
### 3.2 La problématisation de la validation des compétences en Belgique francophone

En Belgique francophone, c'est en 2003 qu'est adopté le décret créant officiellement le dispositif de validation des compétences (Communauté française, 2003). Il mentionne différentes parties prenantes :

Les interlocuteurs sociaux sectoriels et intersectoriels : ils sont rassemblés au sein de l'un des deux organes de pilotage du dispositif, la Commission consultative et d'agrément qui détermine les orientations du dispositif, et notamment les métiers pour lesquels le Consortium doit concevoir des épreuves. Ils sont également impliqués dans la production des référentiels de compétence et de validation et dans l'agrément des centres de validation ;

L'Enseignement de promotion sociale et quatre acteurs publics de la formation professionnelle (Forem, Bruxelles-formation, l'Institut wallon de Formation en Alternance des indépendants et Petites et Moyennes Entreprises (IFAPME), ainsi que son

#### Schéma 3. Parties prenantes et actions spécifiques – Niveau belge francophone



équivalent bruxellois, le Service Formation Petites et Moyennes eEntreprises (SFPME) : ils forment le Consortium de validation, et sont représentés dans l'autre organe de pilotage du dispositif, le Comité directeur, responsable de l'organisation et de la gestion du processus de validation. Ils doivent entre autres choses « favoriser la reconnaissance, au point de vue légal, réglementaire ou normé, des Titres de compétences au sein des autres systèmes de validation belges et européens » (Communauté française, 2003, art. 5, n°8). Ils sont en outre impliqués dans la production des référentiels et leurs centres de formation peuvent se porter candidats comme centres de validation ;

Les services publics de l'emploi wallon et bruxellois, représentés dans les deux organes de pilotage précités, ils sont consultés également dans le cadre de la production des référentiels de compétence ;

Les pouvoirs publics, représentés au sein de la Commission consultative et d'agrément par les délégués des gouvernements exerçant la tutelle des organismes de formation.

Les parties prenantes au dispositif de validation (cf. schéma 3) sont assez proches de celles définies au niveau européen (cf. schéma 4.). Cependant, le modèle belge francophone se distingue par trois grandes caractéristiques :

1° le fait que l'enseignement ne soit représenté que par l'Enseignement de promotion sociale (EPS) : les acteurs de l'enseignement ont exprimé une forte résistance à leur intégration dans le processus dès sa conception au sein du Conseil de l'Éducation et de la formation (cf. ci-dessous). L'enjeu de cette résistance concerne le pouvoir de certification, propre à l'enseignement en Communauté française, et seul à délivrer des effets de droit. En dépit de l'intégration de l'EPS, cette résis-

tance débouchera dans le décret de 2003 sur une définition des effets distincts que validation et certification sont censées produire : effets négociés et de notoriété pour la première, effets de droit pour la seconde<sup>9</sup>. La frontière entre formation et enseignement se marque en outre par la coexistence du dispositif de validation des compétences avec deux autres processus de valorisation de l'expérience pilotés respectivement par les universités et par les hautes écoles<sup>10</sup>. Entre rapprochement enseignement-formation et balisage de leurs différences, les compromis négociés autour du dispositif de validation sont emblématiques d'une tension qui structure le paysage en Communauté française et qu'on retrouve dans les négociations autour du Cadre des certifications (voir l'article de Miguel Souto-Lopez dans ce même numéro).

2° l'absence des organisations de la société civile, contrairement au dispositif élaboré en Belgique néerlandophone où les ministres de la Jeunesse et des Sports par exemple étaient impliqués dans la réflexion : en Belgique francophone, les organisations de la société civile ne sont pas intégrées au dispositif qui se centre sur les organismes *publics* de formation professionnelle – parastataux de type B – dédiés à la mise à l'emploi (Forem et Bruxelles-formation), à la formation des petites et moyennes entreprises (EFPME et IFPME), auxquels s'ajoute l'EPS. Ceci a notamment pour résultat que les Organismes d'Insertion Socio-Professionnelle (qui fonctionnent sous le statut d'Associations sans but lucratif ou sont associés à des Centres publics d'aide sociale) ne sont pas parties prenantes au dispositif de départ, même s'ils en deviendront par la suite des utilisateurs et si certains d'entre eux seront reconnus comme centre de validation ;

3° le rôle plus important réclamé par les interlocuteurs sociaux dans le pilotage du dispositif : ceux-ci ont en effet fait valoir au sein du Conseil économique et social de la Région wallonne que la conception de référentiels « métiers » revenait à la négociation patronat-syndicat. Fustigeant le cumul des rôles de « juge et partie » que supposait selon eux l'avant-projet de décret, ils ont revendiqué davantage de prise sur les conditions de l'évaluation (définition des référentiels de métier servant à l'évaluation, des conditions d'agrément des centres de validation, etc.), arguant du fait que les éventuels « effets de notoriété » et « effets négociés » de la validation seraient liés à la confiance que développeraient les acteurs de la concertation sociale dans le dispositif (Conseil économique et social de la Région wallonne, 2002).

Afin d'identifier les objectifs généraux de la validation des compétences en Belgique francophone et d'établir le schéma de

*problématisation* correspondant, nous nous référerons au tableau des « valeurs d'usage »<sup>11</sup> que les opérateurs de formation réunis au sein du Consortium de validation donnent à leur dispositif à partir de 2005. Ce tableau est un instrument important de stabilisation du discours sur la validation et ses utilités, il est utilisé en interne – dans les réunions de présentation destinées aux concepteurs des épreuves de validation par exemple – comme en externe. Il identifie les protagonistes (les entreprises, les individus et les institutions publiques et sectorielles), auxquels il prête des objectifs et certaines difficultés liées à la visibilité des compétences portées par les travailleurs dans le champ de l'emploi (E), de l'orientation (O) et de la formation (F), difficultés que le Consortium propose de résoudre via la validation des compétences. Afin de faciliter une lecture comparative des problématisations belge et européenne, nous avons transposé dans le schéma 4 le contenu du tableau.

Toutefois cette problématisation reflète en réalité l'aboutissement d'un long processus de négociation entre différentes parties prenantes au dispositif. Plusieurs lieux de réflexion où se sont rassemblés des « acteurs programmatiques », porteurs du changement, ont servi d'antichambre à ces débats : le Conseil de l'Éducation et de la Formation (CEF), le Conseil économique et social de la Région wallonne (CESRW) et les cabinets socialistes en charge de l'enseignement et de la formation notamment. La Chambre de la formation du Conseil de l'Éducation et de la Formation (CEF) est l'un des tout premiers lieux au sein desquels la définition et les compromis autour de la validation des compétences ont été élaborés. S'y réunissent les organisations représentatives des employeurs au niveau régional, les centrales syndicales, le Forem, l'Orbem, Bruxelles-formation, l'Institut de Formation pour les Petites et Moyennes Entreprises, ainsi que le Conseil supérieur de l'éducation permanente et l'Enseignement de promotion sociale.

Dès 1997, le CEF dénonçait à propos des attestations délivrées par les opérateurs de formation professionnelle « le désordre d'un système [où coexistent sur le terrain] des pratiques de validation multiples et non coordonnées » et proposait pour y remédier le développement de référentiels communs et la mise en place d'un système de validation des compétences (Conseil de l'Éducation et de la Formation, 1997, pp. 4-5). L'avis n°51 du CEF au sein duquel ces prémices de la validation ont été posées est l'un des tout premiers documents officiels de Belgique francophone où elle figure. Il est intéressant de remarquer pour notre interrogation principale autour de l'euro-péanisation des politiques d'éducation et de formation que les travaux de la Commission européenne étaient évoqués dès l'introduction : « Le système de formation a connu – et connaîtra – un développement tel que se posent pour ses usagers les questions de sa transparence, de sa qualité et de la visibilité des compétences acquises grâce à lui. Ce souci rejoint celui de la Commission européenne de pouvoir davantage définir et rendre comparables les compétences acquises [ (Commission européenne - Groupe de réflexion sur l'éducation et la formation, 1997, p. 23)]. Les enjeux sous-jacents à cette clarification sont à la fois la mobilité des personnes en Europe et l'évalua-

<sup>9</sup> « Article 1er. Au sens du présent accord de coopération, on entend par : [...] »

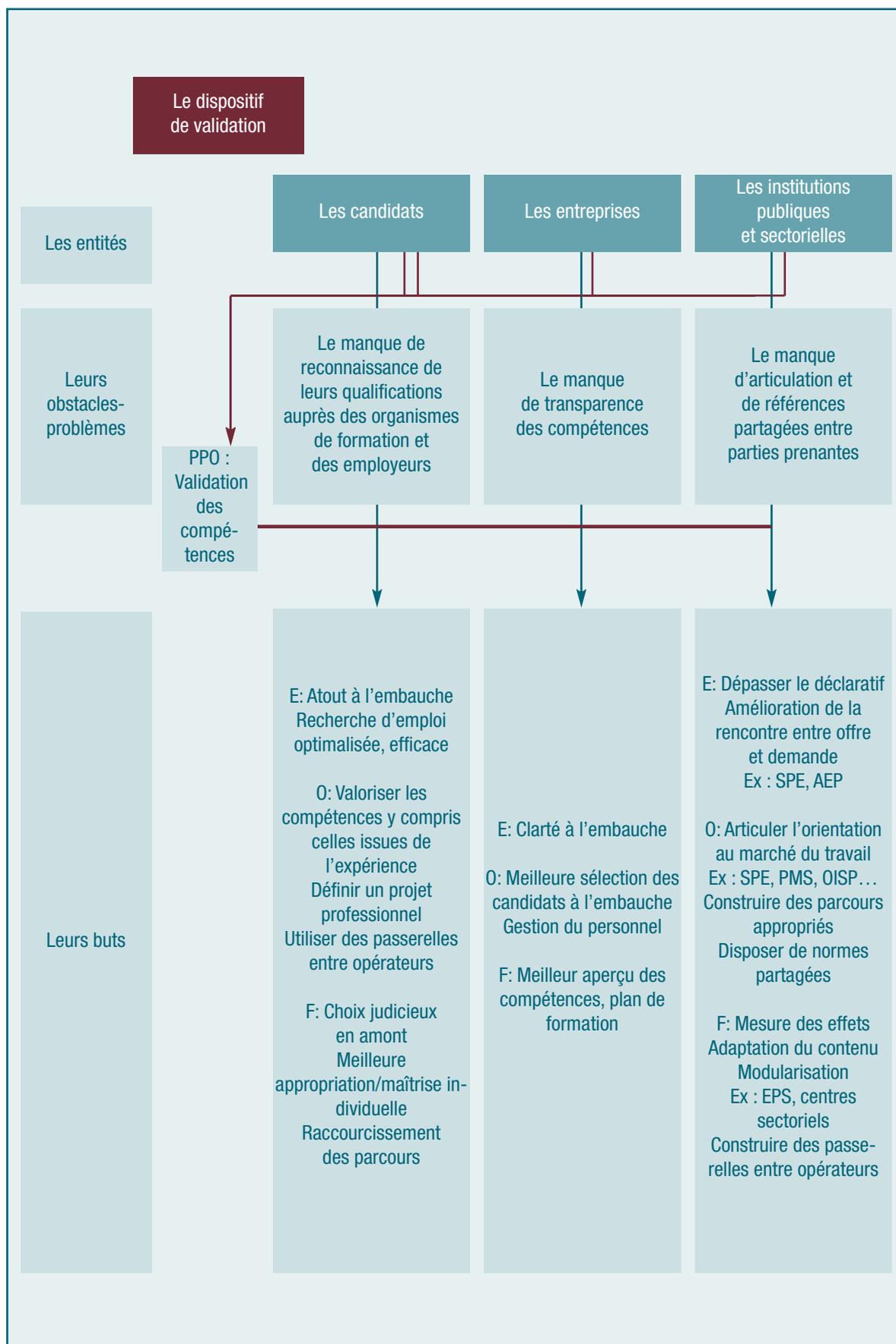
<sup>2°</sup> Validation de compétences professionnelles : le processus organisé par les signataires de l'accord et visant à vérifier la maîtrise effective par un individu de compétences décrites dans un référentiel qui en précise également le mode d'évaluation. Ce processus aboutit à la délivrance d'un titre légal qui ne développe pas les effets de droit liés à la certification de la Communauté française.

<sup>3°</sup> Certification : le processus organisé par la Communauté française et menant à la délivrance du certificat. Cette délivrance correspond à la reconnaissance par le ministère de l'Éducation, de la maîtrise par un individu de compétences décrites dans un programme d'enseignement. Cette reconnaissance, réservée à l'enseignement, produit les effets de droit de la Communauté française : ouvrir un accès à une profession réglementée ou à un emploi subsidié, autoriser une équivalence avec d'autres diplômes ou intervenir dans la fixation d'un niveau barémique de la Fonction publique. » (Communauté française, 2003)

<sup>10</sup> Pour une comparaison des principes présidant à ces trois dispositifs et les échanges qu'ils établissent entre eux, voir Mahieu (2011).

<sup>11</sup> Tableau tiré de la présentation PowerPoint du directeur de la Cellule exécutive du Consortium, 23 juin 2005, locaux de Bruxelles-Formation, p. 4.

Schéma 4. Problématisation et point de passage obligé – Niveau belge francophone



tion des systèmes de formation » (Conseil de l'Éducation et de la Formation, 1997, p. 3).

### 3.3 Une reproblématisation sélective et complémentaire ?

Cette référence aux travaux de la Commission européenne dans l'un des premiers documents traitant de la validation des compétences en Belgique francophone tend à montrer que le dispositif belge francophone s'est très tôt inspiré de la problématique telle qu'elle se développait au niveau européen. À ce titre, les organismes européens cités dans la partie de cet article consacrée aux instruments (Cedefop, Commission, Conseil, FSE) semblent bien avoir joué le rôle d'« inséminateurs » de solutions possibles dans le débat national et de modificateurs des perspectives futures pointés par Radaelli (2000). La proximité des problématiques (Schéma 1 et 4) sous forme du triptyque individu/candidat, économie/entreprises, société/institutions publiques et sectorielles indique d'ailleurs une correspondance assez forte des objectifs généraux européens et belge. À travers le processus de négociation qui s'est engagé entre opérateurs de formation, pouvoirs publics, interlocuteurs sociaux et services publics de l'emploi, le dispositif belge paraît avoir affiné la problématique européenne en déclinant pour chaque bénéficiaire du dispositif les avantages escomptés en termes d'emploi, d'orientation et de formation. Le discours européen a pris en outre une certaine importance dans l'argumentaire et les documents officiels en Belgique francophone, notamment pour le support cognitif et stratégique qu'il offre face aux détracteurs du dispositif sur le terrain domestique.

Toutefois, les principaux acteurs programmatiques en Communauté française ne situent pas prioritairement le processus européen à l'origine de leur dispositif : la délivrance de titres reconnus par les organismes de formation professionnelle et l'interopérabilité de ceux-ci était selon les promoteurs du dispositif (interlocuteurs sociaux et promoteurs du CEF en tête) devenus des priorités stratégiques et politiques (Mahieu, 2010).

## CONCLUSION

Il demeure malaisé de faire la part de l'influence européenne et de l'instrumentalisation des thématiques qu'elle met à l'agenda par les acteurs domestiques en vue de la réalisation de leurs propres objectifs. Les changements repérés sont de l'ordre de ce que Radaelli (2001) nomme « absorption » dans sa typologie : un mélange de résilience et de flexibilité à l'égard de l'euro-péanisation des politiques de formation et d'enseignement.

Dans cet article, nous avons en effet montré comment l'euro-péanisation des politiques de formation et d'enseignement opère dans le cas de la validation des compétences à travers la mise en œuvre d'instruments non contraignants : les problématiques nouvelles, que les instances européennes soutiennent par des dispositifs essentiellement informatifs et incitatifs, offrent aux acteurs porteurs de changement une légitimité et un cadre cognitif et stratégique qu'ils peuvent se réapproprier et mobiliser sur le plan domestique. Car les dynamiques fondatrices et structurantes de la validation sont également endogènes, inscrites historiquement dans le paysage de la formation et de l'enseignement et les acteurs qui les incarnent en Belgique francophone. À la volonté des opérateurs publics de formation de délivrer des attestations de compétence s'est combinée celle des interlocuteurs sociaux d'améliorer l'interopérabilité des organismes de formation. Par ailleurs, nous avons souligné trois différences importantes entre les problématiques européennes et belges initiales : la distinction certification/validation qui a matérialisé la frontière entre opérateurs d'enseignement et opérateurs de formation en dépit de l'inclusion de l'EPS ; l'absence des organisations de la société civile qui a témoigné de la volonté d'ancrer le dispositif au sein des opérateurs publics de formation ; le rôle plus important réclamé par les interlocuteurs sociaux dans le pilotage du dispositif. Ces trois particularités sont emblématiques des frontières qui structurent le paysage belge francophone de la qualification, mais également des dynamiques qui continuent de les travailler et dont la négociation se poursuit à l'intérieur même du dispositif de validation des compétences et autour du Cadre européen des certifications.

## BIBLIOGRAPHIE

- Adler, E. et Haas, P. M. (1992), « Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program », *International Organization*, Vol. 46, n°1, pp. 367-390.
- Benford, R. D. et Snow, D. A. (2012), « Processus de cadrage et mouvements sociaux: présentation et bilan », *Politix*, Vol.3, n° 99, pp. 217-255.
- Callon, M. (1986), « Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'année sociologique*, n° 36, pp. 169-208.
- Cedefop (2008), *Terminology of European education and training policy. A selection of 100 key terms*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Cedefop (2009), *Lignes directrices européennes pour la validation des acquis non formels et informels*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.
- Commission européenne - Groupe de réflexion sur l'éducation et la formation (1997), *Rapport. Accomplir l'Europe par l'éducation et la formation*, Luxembourg.
- Commission européenne (2000), *Mémoire sur l'éducation et la formation tout au long de la vie*, Bruxelles.
- Commission européenne (2012a), *Document de travail des services de la commission. Résumé de l'analyse d'impact accompagnant le document proposition de recommandation du Conseil relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel*, Bruxelles.
- Commission européenne (2012b), *Proposition de recommandation du Conseil relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel (COM(2012) 485 final)*, Bruxelles.
- Communauté française (2003), Décret portant assentiment à l'accord de coopération du 24 juillet 2003 relatif à la validation des compétences dans le champ de la formation professionnelle continue, conclu entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire, *Le Moniteur belge*, 31 Décembre.
- Conseil de l'Éducation et de la Formation (1997), *Validation des compétences. Avis n° 51*, Bruxelles, Communauté française de Belgique.
- Conseil de l'Union européenne (2009), Conclusions du Conseil du 12 mai 2009 concernant un cadre stratégique pour la coopération, *Journal officiel de l'Union européenne*, C119, 28 Mai, pp. 2-10.
- Conseil de l'Union européenne (2012), Recommandation du Conseil du 20 décembre 2012 relative à la validation de l'apprentissage non formel et informel, *Journal officiel de l'Union européenne*, C398, 22 Décembre, pp. 1-5.
- Conseil économique et social de la Région wallonne (2002), *Avis A.660 concernant l'avant-projet d'accord de coopération relatif à la validation des compétences dans le champ de la formation professionnelle continue*, Namur, CESRW.
- Conseil européen (2000), *Conclusions de la Présidence*, Lisbonne.
- Conter, B. et Oriane, J.-F. (2011), « La flexibilité et la formation des demandeurs d'emploi : les politiques wallonnes à l'aune de l'approche par les capacités », *Formation Emploi : Revue Française de Sciences Sociales*, n° 113, pp. 49-62.
- Dumoulin, L. et Saurugger, S. (2010), « Les policy transfer studies: analyse critique et perspectives », *Critique internationale*, Vol. 48, n°3, pp. 9-24.
- European Commission (1993), *White Paper on Growth, Competitiveness, and Employment*, Bruxelles.
- Foucault, M. (1994 [1977]), *Dits et écrits, T. II.*, Paris, Gallimard.

- Genieys, W. & Hassenteufel, P. (2012), « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, n°2, pp. 89-115.
- Haas, P. M. (1992), « Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, Vol. 46, n°1, pp. 1-35.
- Hall, P. A. (1993), « Policy Paradigms, Social Learning and the State: the Case of Economic Policy-making in Britain », *Comparative Politics*, Vol. 25, n°3, pp. 275-296.
- Lascoumes, P. (1996), « Rendre gouvernable : de la traduction au transcodage. L'analyse des processus de changements dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, pp. 325-338.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Mahieu, C. (2010), *Le maillage des espaces de qualification. Production d'une théorie enracinée à partir du cas de la Validation des compétences en Belgique francophone*, Louvain-la-neuve, Ciaco.
- Mahieu, C. (2011), *Rapport d'activités des projets soutenus par le FSE de validation de compétences et de valorisation des acquis de l'expérience en Belgique francophone*, Bruxelles, Fonds social européen.
- Mahieu, C. (2014), « La formation entre adéquation et émancipation : Déconstruction d'une tension », in Touzri, A. (ed), *Emploi et formation: quelles articulations ?*, Charleroi, ClFoP.
- Musselin, C. (2005), « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, Vol. 55, n°1, pp. 51-71.
- Nay, O. et Smith, A. (2002), « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution », in Nay O. et Smith, A. (ed), *Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, pp. 1-21.
- Radaelli, C. M. (2000), « Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change », *European Integration online Papers*, Vol. 4, n°8, pp. 1-28.
- Radaelli, C. M. (2001), « The domestic impact of european union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research », *Politique européenne*, Vol. 1, n°5, pp. 107-142.
- Verdier, E. (2008), « L'usage des idées floues. L'Education et la formation tout au long de la vie », in Giraud O., Muller P. et Warin, P. (ed), *Politiques et démocratie. Mélanges en l'honneur de Bruno Jobert*, Paris, La Découverte, pp. 109-135.

# Institutionnalisation de l'alphabétisation des adultes en Belgique francophone : en quoi les politiques de l'emploi et la référence à l'employabilité ont-elles modifié le champ ?<sup>1</sup>

Catherine Bastyns et Anne Godenir

Lire et Écrire<sup>2</sup>

Christine Mainguet

IWEPS

## RÉSUMÉ

L'alphabétisation en Belgique francophone est un domaine d'action qui a émergé il y a une bonne cinquantaine d'années et s'est ensuite régulièrement reconfiguré. Dans cet article, nous examinons l'entrelacs d'initiatives privées et publiques et les tensions qui ont structuré le champ. Nous distinguons trois temps dans le processus d'institutionnalisation. Nous examinons dans quelle mesure ces reconfigurations s'expliquent, d'une part, par les crises économiques et, d'autre part, par des orientations politiques internationales, concrétisées dans ce cadre par les politiques européennes.

**Mots-clés :** alphabétisation, politiques publiques, éducation permanente, secteur associatif, employabilité, institutionnalisation

## ABSTRACT

*Literacy in the Wallonia-Brussels Federation is a field of action which emerged some fifty years ago and has been reconfigured regularly. In this article, we examine the intertwining of public and private initiatives and the tensions that have structured the field. We identify three stages in the institutionalisation process. We examine the extent to which these reconfigurations are explained by economic crises on the one hand, and by the international policy guidelines given shape by European policies in this context, on the other.*

**Key words :** literacy, public policies, lifelong learning, non profit sector, employability, institutionalisation

## INTRODUCTION

Selon la définition donnée par l'UNESCO en 1958, « est analphabète toute personne incapable de lire et d'écrire, en le comprenant, un exposé simple et bref de faits en relation avec sa vie quotidienne ». Par conséquent, les actions d'alphabétisation visent à apprendre à lire, écrire, calculer... à des personnes n'ayant pas les compétences de base généralement obtenues à l'issue de la scolarité élémentaire (en Belgique francophone, le Certificat d'études de base – CEB).<sup>3</sup>

En Wallonie et à Bruxelles, le champ de l'alphabétisation des adultes s'est très progressivement institutionnalisé depuis sa création dans les années 1960, tout en déployant des pratiques dans différents domaines – éducation permanente<sup>4</sup> inclusion sociale, intégration des personnes d'origine étrangère, insertion socioprofessionnelle –, au croisement de plusieurs « mondes » (Voir Fusulier et Laloy, 2012 et 2014).

Au cours de cette cinquantaine d'années qui ont vu le paysage de l'alphabétisation se transformer en profondeur, les initiatives de la société civile vont s'entrelacer avec les politiques publiques, constituant les unes pour les autres tantôt un aiguillon, tantôt un soutien, tantôt une contrainte, tantôt des motifs de résistance... Le secteur associatif, qui avait pris la main en développant une offre de formation, revendiqua par la suite des moyens pour la développer, revendiqua aussi que, de manière plus générale, les politiques publiques prennent en compte les personnes illettrées et la problématique de l'analphabétisme / illettrisme.

De leur côté, les pouvoirs publics ont financé l'offre associative, développé une offre via les écoles de promotion sociale<sup>5</sup> et diverses structures communales, et mis en œuvre une politique d'activation des personnes (chômeurs, bénéficiaires du revenu d'intégration sociale – RIS) qui concerne notamment le public

<sup>3</sup> La différence entre 'analphabétisme' et 'illettrisme' est utilisée en France pour distinguer la situation de personnes peu ou pas scolarisées dans leur pays d'origine (analphabétisme) et celle de personnes qui, bien qu'ayant été scolarisées, ne maîtrisent pas suffisamment la lecture, l'écriture et le calcul pour être autonomes dans les situations simples de la vie quotidienne (illettrisme). Cette distinction n'est pas d'usage en Belgique francophone où les deux termes sont utilisés comme des synonymes.

<sup>4</sup> Le terme 'Éducation permanente' a une signification particulière en Communauté française, où ce type d'action fait l'objet d'un décret. Nous y reviendrons abondamment plus loin, mais disons d'emblée que cette notion se rapproche de ce qu'on appelle généralement l'éducation populaire.

<sup>5</sup> L'enseignement de Promotion sociale est le secteur formel d'éducation continuée des adultes (voir : <http://www.enseignement.be/index.php?page=26391>).

<sup>1</sup> Ce texte a fait l'objet d'une communication lors du Sixième congrès organisé par l'ABSP, Association Belge de Science Politique - Communauté française de Belgique : Politiques de crise, crises du politique, le 10 avril 2014, dans l'atelier 9 : Crises et réinstitutionnalisation des politiques sociales. Une version plus détaillée de cet article (même titre, mêmes auteurs) est disponible sur le site de Lire et Écrire : <http://www.lire-et-ecrire.be/Publications>

<sup>2</sup> Mouvement d'éducation permanente. Voir : <http://www.lire-et-ecrire.be/> et <http://wallonie.lire-et-ecrire.be/> catherine.bastyns@lire-et-ecrire.be, anne.godenir@lire-et-ecrire.be

de l'alpha. En 2005, les différents pouvoirs publics qui soutiennent l'alphabétisation ont institué une Conférence interministérielle intrafrancophone annuelle sur l'alphabétisation des adultes et un Comité de pilotage permanent en vue de coordonner les politiques en ce domaine.

Les interactions entre pouvoirs publics et associations d'initiative privée constituent ainsi à la fois un creuset d'opportunités, parfois saisies, parfois sollicitées, mais aussi une source de tensions lorsque les logiques et valeurs des uns et des autres entrent en contradiction. Une telle tension apparaît dans le cadre des politiques qui orientent de manière contraignante vers la formation les bénéficiaires d'allocations (chômeurs, bénéficiaires du RIS) et tendent ainsi à confiner l'alphabétisation dans un rôle lié à l'emploi (préparer à l'entrée en formation qualifiante, améliorer l'employabilité), rôle fort étroit par rapport à ses objectifs d'éducation populaire et d'émancipation pour les participants.

Les crises économiques ont contribué à façonner le champ de l'alphabétisation. Dans les années 70-80, elles avaient conduit les autorités publiques à prendre une série de mesures créatrices d'emplois dans le secteur non marchand, notamment dans le domaine de la formation ou de l'insertion socioprofessionnelle. Ces nouveaux dispositifs faisaient en quelque sorte coup double, la formation de personnes peu qualifiées étant vue comme un moyen de lutter contre le chômage, et le développement de l'offre de formation étant lui-même une source d'emplois, via l'engagement de formateurs dans le cadre de programmes de résorption du chômage. Dans les années 1990, l'alphabétisation a continué à se développer, en dépit du contexte d'austérité budgétaire qui contracte les dépenses publiques.

Les crises économiques des années 2000, et plus précisément de l'année 2008, se sont déroulées dans un contexte où le paradigme économique de l'État social actif était devenu prédominant. Nous verrons comment ce courant a transformé les rapports entre l'État et les citoyens, notamment les demandeurs d'emploi et les allocataires sociaux, à travers ce qu'il est convenu aujourd'hui d'appeler les politiques d'activation, et partant, comment il a modifié le champ de l'alphabétisation.

Parallèlement aux crises évoquées, les politiques européennes ont évolué tout au long de ces décennies, et le concept d'employabilité<sup>6</sup> est devenu le référent principal des politiques de l'emploi. Cette notion d'employabilité, au sens d'adaptabilité à l'emploi (mais parfois aussi de l'emploi) dans un contexte de chômage structurel et de mutations techniques et organisationnelles du travail, émerge à la fin des années 80<sup>7</sup>. Elle a gagné du terrain tout au long de la décennie suivante, pour devenir usuelle dès le début de ce siècle dans le contexte de l'État social actif (T. Périlleux, 2005). Elle est un des éléments de la stratégie pour l'emploi dont l'Union européenne s'est dotée en 1997 (Conter, 2012).

<sup>6</sup> En 2000, l'Organisation Internationale du Travail définit l'employabilité comme « l'aptitude de chacun à trouver et conserver un emploi, à progresser au travail et à s'adapter au changement tout au long de la vie professionnelle ».

<sup>7</sup> Cf. l'historique et la typologie établis par B. Gazier, 1990.

L'influence européenne sur l'alphabétisation s'exerce notamment via les financements du Fonds social européen qui contribuent à remodeler le champ de l'éducation des adultes dans cette perspective d'augmenter l'employabilité.

Plus récemment, l'alphabétisation est devenue un champ d'investissement européen spécifique. En 2011, la Commission européenne a créé un groupe d'experts de haut niveau dans le domaine de la littératie, et le Conseil de l'Éducation a adopté en novembre 2012 une résolution sur ce thème<sup>8</sup>. Englobée dans ce concept plus large, l'alphabétisation devient une préoccupation majeure fondée sur le leitmotiv qu'un Européen sur cinq n'a pas les compétences suffisantes en littératie pour participer pleinement à la société<sup>9</sup>.

Dans quelle mesure les crises économiques et les politiques européennes ont-elles influencé le champ de l'alphabétisation en Fédération Wallonie-Bruxelles ? Comment les relations entre l'État et les acteurs de terrain en ont-elles été affectées ? Pour répondre à ces questions, cet article réexplore les cinquante ans d'histoire du secteur de l'alphabétisation.

## 1. À L'ORIGINE : L'ALPHABÉTISATION DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

Dans les années 60, le paysage de l'alphabétisation en Belgique francophone a été façonné par le contexte d'immigration massive de travailleurs non (ou très peu) scolarisés ; l'action d'alphabétisation s'adressait principalement à un public de travailleurs immigrés analphabètes. Elle ne visait pas particulièrement à développer des compétences en lien avec le travail, car les emplois proposés aux personnes immigrées n'exigeaient que peu de compétences linguistiques, mais, par l'apprentissage de la lecture/ écriture, elle apportait des outils de participation sociale et politique à des personnes pour qui les conditions de travail étaient difficiles. Rapidement, l'action d'alphabétisation s'est adressée également aux femmes de ces travailleurs, dans une perspective plus socioculturelle. Les finalités de l'alphabétisation étaient donc clairement politiques, visant l'émancipation et la participation dans la société d'accueil (M. Azar, 2007 ; A. Crolop *et al.*, 2007).

Les acteurs de l'alphabétisation étaient principalement des associations pionnières qui fonctionnaient avec des travailleurs bénévoles militants, souvent en lien avec les mouvements ouvriers.<sup>10</sup> Fondées largement sur le volontariat, les associations avaient une indépendance financière par rapport aux pouvoirs publics. Elles les ont cependant rapidement sollicités pour obtenir des moyens permettant de développer leurs actions.

<sup>8</sup> La littératie y est définie comme la maîtrise, à un niveau de base, un niveau fonctionnel ou un niveau multiple, des compétences de lecture et d'écriture permettant de comprendre, d'utiliser et d'apprécier de manière critique différents types d'informations (textes écrits, imprimés, sous format électronique, images, etc.)  
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%2015888%202012%20INIT>

<sup>9</sup> Le groupe d'experts mandaté pour réfléchir sur la lutte contre l'illettrisme a produit en 2012 un rapport dont une synthèse est disponible en français. Ce document commence par le slogan suivant : « Pour un européen sur cinq, le monde reste difficile à lire : agissez maintenant ».

[ec.europa.eu/education/policy/school/doc/literacy-hlg-exec-sum\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/school/doc/literacy-hlg-exec-sum_fr.pdf)

<sup>10</sup> Certains pouvoirs publics étaient parfois de la partie. Citons notamment le Service Provincial d'Immigration et d'Accueil (SPIA) de Liège qui organisait des cours de français pour immigrés. D'autres SPIA ont été créés à la même époque avec le soutien du ministère de l'Emploi et du Travail, dans le Limbourg, en Hainaut et à Namur (régions minières).

Il n'existe pas de décompte du nombre d'apprenants durant cette période, la première enquête menée par Lire et Écrire auprès des associations du secteur datant de 1988, peu après sa création.

## 2. APRÈS LES ORIGINES... UNE VALSE EN TROIS TEMPS

Ce sont trois temps postérieurs à l'époque 'pionnière' de l'alphabétisation, et qui constituent chacun une étape dans l'institutionnalisation du secteur, que nous détaillons ci-après.

### 2.1 Le premier temps : des créations d'emploi dans le secteur de l'alphabétisation via les programmes de résorption du chômage

Le contexte est celui de la crise économique du milieu des années 70 : crise du pétrole (1973), premières vagues de licenciements avec augmentation graduelle du chômage, fin du plein emploi. Son impact sur l'alphabétisation va principalement porter sur le personnel des associations. Les moyens importants alloués aux politiques d'emploi permettent, entre autres, la création d'emplois dans le secteur non marchand via les programmes de résorption du chômage (PRC) – qui s'appelaient à l'époque CMT, CST<sup>11</sup>, 3<sup>e</sup> circuit de travail. S'installe alors un processus de salarisation de personnes occupées dans les associations, elles-mêmes en recherche d'emploi.

Les collectifs et ateliers d'alpha se structurent, engagent du personnel via les PRC et quittent leur statut d'associations de fait pour se constituer en associations sans but lucratif. C'est le cas de l'API en 1971, du CATI en 1972, des Ateliers du Soleil en 1974, d'Alpha Mons Borinage et du Collectif Alpha (à Bruxelles) en 1976, du Piment en 1977, du GAFFI en 1978, de l'ADEPPI en 1981... pour ne citer que quelques-unes des associations dont la constitution officielle date d'alors et qui existent encore actuellement (C. Bastyns et al., 2013)<sup>12</sup>. C'est une première forme d'institutionnalisation.

Bien que ces statuts PRC aient été au départ temporaires, ils vont permettre un déploiement et une professionnalisation de l'action d'alphabétisation, toujours en faveur des travailleurs immigrés et de leurs proches, mais progressivement aussi de personnes ayant perdu leur emploi, de jeunes en difficulté d'en trouver...<sup>13</sup>

Simultanément, et de façon un peu anachronique compte tenu du contexte, le Décret Éducation permanente est voté en 1976, porté par les mouvements ouvriers qui l'ont revendiqué. Il reconnaît les associations<sup>14</sup> et les charge de promouvoir, selon ses propres termes, une éducation qui donne des outils pour l'analyse critique de la société et sa transformation, dans une perspective d'émancipation individuelle et collective. Avec

un tel programme, ce décret va devenir un atout institutionnel fort pour le secteur de l'alphabétisation.

À l'époque se fondent, pour les associations d'alphabétisation, deux leviers de résistance qui vont traverser les années :

- la propre force de ces associations qui veulent conserver leur identité tout en obtenant des moyens pour mener leurs actions ;
- le décret Éducation permanente qui offre aux associations des moyens et surtout une légitimité pour affirmer leur mission d'éducation populaire. Il deviendra une référence et un levier pour lutter contre les pressions qui vont progressivement être exercées sur le secteur de l'alphabétisation par d'autres politiques, notamment celles liées à l'activation des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires de l'aide sociale.

À la fin de cette période, les proportions d'apprenants immigrés et belges étaient très inégales : ces derniers (en ce compris les Belges d'origine étrangère) représentaient alors 28% du public en Wallonie, seulement 8% en Région bruxelloise. C'est pourtant dans les années 1980 que l'on prend conscience de l'illettrisme de personnes ayant fait leur scolarité dans nos pays, une problématique – assortie de revendications pour y remédier – portée au départ par ATD Quart Monde (ATD Quart monde (France), 1975), relayée ensuite par Lire et Écrire.

Le secteur de l'alphabétisation met en évidence que l'illettrisme pose une série de problèmes de participation sociale y compris dans la population belge. Ceci n'est pas seulement en lien avec la crise économique, mais aussi avec les évolutions technologiques et la part prépondérante prise par les différentes formes d'écrits dans toutes les relations sociales (administration, culture, commerce, politique et, bien entendu, travail). L'ASBL Lire et Écrire se crée en 1983, notamment pour dénoncer la persistance de l'analphabétisme dans la population belge, dans un contexte où l'accès au marché du travail est de plus en plus difficile.

En 1990, le secteur non formel de l'alpha<sup>15</sup> comptait 3.183 adultes en formation, et on dénombrait à cette époque 462 personnes travaillant en alpha, dont près des deux tiers étaient des bénévoles.

### 2.2 Le second temps : émergence de la notion d'employabilité et stabilisation des emplois dans le secteur

Après un bref redressement fin des années 80, l'économie belge subit une grave récession au début des années 90, la première de cette ampleur depuis la Seconde Guerre mondiale. Ces difficultés sont alors perçues comme chroniques, face à un chômage qui devient structurel. L'impact de ce contexte sur

<sup>11</sup> CMT : Chômeur mis au travail ; CST : Cadre spécial temporaire.

<sup>12</sup> API (Accueil et promotion des immigrés), CATI (Centre d'alphabétisation des immigrés), GAFFI (Groupe d'animation et de formation pour femmes immigrées), ADEPPI (Atelier d'éducation permanente pour personnes incarcérées).

<sup>13</sup> Outre l'octroi de personnel PRC, certaines actions d'alphabétisation sont financées alors par le ministère de l'emploi, pour des formations dans le cadre de la reconversion des chômeurs. C'est aussi la période de création d'organismes d'insertion socioprofessionnelle, qui à l'époque s'occupent peu d'alphabétisation.

<sup>14</sup> À l'époque, une trentaine d'associations sont reconnues, d'autres ayant décliné alors la reconnaissance dans ce nouveau cadre par souci de garder leur indépendance.

<sup>15</sup> À l'époque, cette distinction entre secteur formel d'éducation des adultes (l'enseignement de Promotion sociale) et secteur non formel n'existait pas dans le champ de l'alphabétisation, car les actions étaient menées quasi exclusivement par des associations. La distinction s'est avérée nécessaire lorsque l'offre d'alpha, de formation de base et de FLE (français langue étrangère) s'est développée dans les établissements de Promotion sociale, parallèlement d'ailleurs au développement de projets d'alpha dans des organismes publics qui n'ont pas la formation comme objet principal (par ex. des bibliothèques publiques, des CPAS, des services communaux...). Ces derniers constituent, avec les associations, le secteur non formel.

l'alphabétisation va principalement porter sur les publics en formation.

La régionalisation a engendré la création des services régionaux de l'emploi et de la formation (le FOREM en Wallonie, à Bruxelles l'ORBEM, aujourd'hui Actiris, et Bruxelles-Formation). Ceux-ci deviennent des acteurs à part entière dans le développement d'une offre de formation, à l'interne, mais également via des partenariats avec des associations. C'est l'époque des premières conventions ORBEM et FOREM avec le secteur associatif.<sup>16</sup> Celles-ci impliquent généralement que les partenaires soient agréés comme OISP (organisme d'insertion socioprofessionnelle), EFT (entreprise de formation par le travail – dispositif wallon) ou AFT (atelier de formation par le travail – dispositif bruxellois), mais peuvent aussi se conclure avec des associations non reconnues à ce titre dans le cas de projets spécifiques. Ces conventions d'insertion socioprofessionnelle (ISP) et la reconnaissance comme OISP constituent pour les associations d'alpha une opportunité de répondre à la demande d'insertion professionnelle d'une partie de leur public.

Les politiques d'emploi évoluent : de la création d'emplois, de la mise en œuvre d'actions d'insertion socioprofessionnelle, on passe à des stratégies plus ciblées avec un accompagnement plus intensif des chômeurs via la mise en œuvre du Plan d'accompagnement des chômeurs (1995) et l'introduction du parcours d'insertion (1997) (voir J.F. Oriante et B. Conter, 2007). La notion d'employabilité émerge et fait son chemin. L'objectif assigné par l'Europe aux politiques nationales est d'augmenter les compétences et qualifications des personnes pour leur permettre d'accéder à l'emploi<sup>17</sup>.

Du côté des travailleurs du secteur, les statuts temporaires des emplois PRC se muent en statuts permanents. En outre, les associations multiplient les sources de financement pour assurer leur fonctionnement et accueillir un public toujours croissant. C'est l'époque de la confrontation à la réalité de la dégradation de la situation économique.

Simultanément, l'Europe fait petit à petit percoler la notion d'employabilité dans les politiques nationales/régionales, via notamment les financements FSE (Fonds social européen) qui impliquent nécessairement une contrepartie des pays bénéficiaires (donc leur engagement en faveur des orientations proposées), et bien évidemment l'engagement des opérateurs dans les projets à réaliser.

Le secteur de l'alphabétisation entre dans le jeu avec beaucoup de questions. Les acteurs se sentent pris entre le marteau et l'enclume (O. Arrijs, 1995). Les travailleurs sont là, employés dans les associations, et celles-ci tiennent à garantir à leur personnel le maintien de leur emploi, lequel est d'ailleurs devenu indispensable au maintien des actions. D'un autre côté, les finalités et valeurs du secteur ne collent pas avec la logique

du « tout à l'emploi – tous à l'emploi » de plus en plus prégnante.

Au fondement de l'action d'alphabétisation figure le principe d'alphabétiser « pour » : pour apprendre à lire et à écrire, pour connaître et découvrir, questionner et réfléchir, pour participer à la vie sociale, culturelle, politique, pour soutenir la scolarité des enfants, pour réaliser ses projets... – aussi pour travailler, bien sûr, mais pas uniquement. Les exigences de rendement propres aux projets d'insertion socioprofessionnelle (combien de sorties vers l'emploi ? vers des formations professionnelles ?) tendent à rétrécir les finalités au départ bien plus larges. Tendent aussi à sélectionner les publics les plus susceptibles de réussir – un paradoxe lorsqu'on s'est donné pour objectif de former les plus démunis face à l'écrit. Par ailleurs, l'orientation des apprenants vers des projets d'alpha menés dans le cadre des conventions ISP décrites plus haut comporte une dimension de contrainte – contrainte certes moindre que celle qui prévaudra une dizaine d'années plus tard avec les politiques d'activation décrites plus loin, mais qui interpelle déjà beaucoup les acteurs associatifs, en particulier les formateurs. Mal à l'aise avec leur participation à un programme qui attribue la cause du chômage à la sous-qualification de la main-d'œuvre, et partant aux personnes infraqualifiées elles-mêmes, les acteurs de l'alphabétisation se dédouanent tant bien que mal en observant que les apprenants qui ont parfois rejoint ces formations contre leur gré au départ, se révèlent ensuite souvent satisfaits d'y avoir participé.<sup>18</sup>

Durant toute cette période, les associations sont allées chercher des moyens à plusieurs endroits – différents niveaux de pouvoir, mais aussi différents champs de compétences, en fonction de leurs projets et des opportunités de subvention : outre l'insertion socioprofessionnelle déjà mentionnée, l'action sociale, l'intégration des immigrés, l'éducation permanente.

En Wallonie, ces moyens ont toutefois été principalement tirés des décrets et conventions ISP, qui ont permis un déploiement important de l'offre, contrairement à ce qui se passait en région bruxelloise, où le développement de l'offre ISP-Alpha était (et est jusqu'à ce jour) plus restreint et concentré sur 9 opérateurs<sup>19</sup> conventionnés pour ce type d'actions avec Bruxelles-Formation et Actiris. Dès l'origine de ces conventions ISP, le Forem s'est montré plus souple dans ses relations avec les acteurs associatifs, non seulement quant au nombre d'opérateurs partenaires, mais également quant aux caractéristiques des publics ainsi qu'à l'organisation des formations.<sup>20</sup> Précisons que la participation à ces formations ISP passe, pour les demandeurs d'emploi, par la signature d'un contrat de formation (dit 'F70 bis' dans la nomenclature administrative), qui offre au stagiaire des avantages tels qu'une rétribution de 1€ par heure de formation suivie, et l'intervention dans les frais de déplacement et de garderie. Le développement limité des forma-

<sup>16</sup> Cf. notamment l'Arrêté du 21 juin 1991 de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale « autorisant l'Office Régional de l'Emploi à conclure des conventions de partenariat en vue d'accroître les chances de certains demandeurs d'emploi de trouver ou de retrouver du travail dans le cadre de dispositifs coordonnés d'insertion socioprofessionnelle ».

<sup>17</sup> L'employabilité est reprise en 1997 dans les lignes directrices pour l'emploi proposées par la Commission européenne et approuvées par le Conseil européen.

<sup>18</sup> Plusieurs articles et témoignages parus à l'époque illustrent ces questionnements et ces constats – Cf. notamment Journal de l'alpha n°91 / octobre 1995.

<sup>19</sup> Dix, si on inclut Alpha-Signes (alphabétisation en langue des signes pour personnes sourdes) qui dispose d'une convention spéciale 'public handicapé'.

<sup>20</sup> On notera ainsi que l'horaire hebdomadaire minimum des stagiaires ISP était moindre en Wallonie qu'à Bruxelles, et que des dérogations accordées par le Forem ont permis aux associations d'accueillir dans ces formations ISP des participants ne correspondant pas strictement aux critères d'éligibilité du public.

tions alpha-ISP à Bruxelles engendre de ce fait une inégalité entre les apprenants des deux régions, puisque de nombreux apprenants bruxellois ne peuvent bénéficier de tels contrats de formation faute de places.

Les effets de ces politiques d'alpha-ISP très différentes en Wallonie et à Bruxelles se traduisent dans les chiffres. En 1994, la situation y était assez similaire, avec dans les deux cas une faible part d'apprenants en contrat de formation : 4% à Bruxelles, 9% en Wallonie. Ces proportions s'amplifient ensuite tout en restant relativement proches jusqu'au début des années 2000. Mais en 2004, au moment de la mise en œuvre des politiques d'activation (voir plus loin), l'alpha-ISP va littéralement décoller en Wallonie (29% des apprenants), tandis qu'à Bruxelles cette proportion se maintiendra autour de 10% jusqu'à nos jours. En Wallonie, au contraire, elle continuera de croître pour atteindre 46% en 2010 (3 455 stagiaires), soit pas loin de la moitié de l'ensemble des apprenants.

Si le développement croissant de l'offre de formation dans le cadre de l'ISP en Wallonie permet de stabiliser les actions, il pose néanmoins différentes questions tant au niveau de l'accès à la formation qu'au niveau des démarches de formation. Le ciblage sur les demandeurs d'emploi exclut de cette offre de nombreuses personnes ; la focalisation sur la formation professionnelle et l'emploi ne correspond pas aux attentes de certains publics. La croissance de l'offre ISP ne s'est pas accompagnée, au niveau du gouvernement wallon, d'une politique de même envergure pour le public ayant d'autres visées que l'insertion socioprofessionnelle. Ainsi se crée un réel déséquilibre entre l'offre de formation ISP et celle qui ne vise pas l'ISP, déséquilibre nettement moins présent à Bruxelles<sup>21</sup>.

Le questionnement sur l'adéquation de l'offre ISP par rapport aux besoins des personnes va bientôt s'amplifier avec la montée en puissance des politiques d'activation qui amène des personnes en formation contre leur gré, ce qui conduit progressivement certains opérateurs wallons à envisager l'opportunité de développer leurs formations dans le cadre des plans de cohésion sociale des communes, comme on va le voir par la suite.

### 2.3 Le troisième temps : institutionnalisation du secteur de l'alpha et incidence des politiques d'activation

Le troisième temps débute au tournant de ce siècle. Depuis de nombreuses années, le secteur associatif revendiquait que non seulement les actions d'alphabetisation, mais également les difficultés spécifiques que rencontrent les personnes analphabètes ou illettrées, soient prises en compte dans les politiques publiques, ce qui implique l'intervention de différents niveaux de pouvoir, dans différents domaines (politiques d'emploi, sociales, culturelles, d'immigration...). Par ailleurs, à la phase pionnière où l'alphabetisation se développait essentiellement sur base d'initiatives citoyennes, a succédé une période

durant laquelle les partenariats entre associations et pouvoirs publics se sont systématisés, et ce au travers de décrets et de dispositifs relevant de nombreuses compétences publiques. Le secteur de l'alphabetisation se structure dès lors autour de ces deux paradigmes : d'une part, le partenariat public / privé, d'autre part, la conception que les actions en faveur des publics illettrés (qu'il s'agisse de formations ou d'autres types d'actions) se situent à la croisée de différentes politiques qu'il convient de coordonner.

Au plan politique, cela débouche en 2005 sur un accord de coopération instaurant une Conférence interministérielle réunissant les différents ministres (aux niveaux bruxellois, wallon et fédération Wallonie-Bruxelles) dont les compétences sont en lien avec les questions d'alphabetisation. Au plan institutionnel, ce même accord de coopération crée le Comité de pilotage permanent sur l'alphabetisation des adultes.<sup>22</sup>

C'est là une reconnaissance de l'alphabetisation dans ses multiples facettes, relevant dès lors de multiples politiques, modèle qui correspond au caractère transversal, multidimensionnel, des actions d'alphabetisation. L'accord de coopération institutionnalise au niveau politique ce fonctionnement plutôt complexe, au point qu'on l'a souvent décrit comme le « patchwork de l'alpha » (B. Fusulier et D. Laloy, 2012). Les différents pouvoirs publics deviennent parties prenantes d'une politique d'alphabetisation intégrée et s'engagent à coopérer, à articuler les politiques et dispositifs créés dans de multiples domaines, en dialogue avec le secteur associatif qui participe au Comité de pilotage. Une avancée donc, bien qu'il soit regrettable que cette Conférence interministérielle se soit peu réunie par la suite et pas du tout durant la législature 2009-2014.

L'année précédente, en 2004, un autre Accord de coopération était intervenu, qui a, quant à lui, plongé les associations d'alpha dans la consternation, et entraîné ensuite leur protestation continue. Il s'agit de l'accord « *entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs* », conclu le 30 avril 2004.<sup>23</sup> Cet accord concrétise la déclaration du Gouvernement fédéral socialiste-libéral de juillet 2003 qui met l'accent sur la notion d'activation.

Parangon de l'État social actif, cet accord prévoit d'une part que l'Onem (l'office fédéral de l'emploi) rencontre systématiquement les chômeurs correspondant au groupe cible de « l'activation du comportement de recherche d'emploi », et les sanctionne si leurs efforts sont estimés insuffisants. Il prévoit d'autre part, que les services régionaux intensifient l'accompagnement des chômeurs et qu'ils transmettent systématiquement à l'Onem des informations sur les actions d'accompagnement menées avec les chômeurs et sur leur attitude dans ce cadre (C. Bastyns, 2013a).

<sup>21</sup> En Région bruxelloise, un décret Cohésion sociale est voté dès 2004. Il vise à développer le vivre ensemble, prioritairement dans les quartiers défavorisés. Pour plus d'informations sur ce dispositif et ses évolutions récentes, voir : Comité de pilotage permanent sur l'alphabetisation des adultes, 2010-2011.

<sup>22</sup> Pour plus d'informations sur cet accord et ce qui s'en est suivi, voir le site « Alphabetisation » de la Fédération Wallonie-Bruxelles : <http://www.alpha-flie.be/index.php?id=1055>. Le Comité de pilotage est chargé de transmettre à la conférence interministérielle des analyses, remarques et suggestions, proposer des recommandations sur l'articulation et la coordination des politiques d'alphabetisation, évaluer l'évolution du nombre de bénéficiaires et formuler des propositions visant la visibilité et le développement des questions relatives à l'alphabetisation. Pour ce faire, il réalise notamment un *état des lieux* annuel.

<sup>23</sup> L'Accord sera entériné par la loi du 17 septembre 2005 « portant assentiment à l'accord de coopération du 30 avril 2004 (...) ».

Le public cible de l'activation est au départ assez restreint : chômeurs complets indemnisés, avec une durée de chômage assez longue (15 à 21 mois selon l'âge), et de moins de 30 ans. Mais cette limite d'âge grimpe à 40 l'année suivante, à 50 en 2006, à 55 en 2013... tandis que le public cible s'élargissait aussi à certains chômeurs à temps partiel dès 2012.

Parallèlement, les Centres publics d'aide sociale sont renommés Centres publics d'action sociale (l'acronyme CPAS reste identique)<sup>24</sup>, et l'octroi du revenu d'intégration sociale (RIS) – qui remplace le minimex – est conditionné par l'acceptation d'un travail ou la coopération active à un projet d'intégration. Au cas où les agents et services chargés de mettre en œuvre cet accompagnement / ce contrôle ne se montrent pas assez tatillons, l'intervention fédérale dans le montant du RIS accordé peut être refusée au CPAS (C. Bastyns, 2013b).

Une bonne nouvelle tombe dans ce contexte : le décret éducation permanente est révisé (2003) et apporte un nouveau souffle. Après un an et demi de consultations, le législateur élabore un texte qui ne marque pas de changement de principe par rapport au texte de 1976 et précise les conditions de reconnaissance et de financement des organismes.<sup>25</sup>

Mais le climat général de pression exercée sur les chômeurs et allocataires sociaux va aller croissant et prendre sa pleine mesure dans le contexte de la crise économique de 2008. Les politiques de l'emploi se focalisent sur l'activation des personnes, reportant sur ces dernières la responsabilité de leur situation. Il n'y a plus d'investissements nouveaux, l'époque étant à la réduction des dépenses de l'État. La notion d'employabilité est omniprésente, dans un contexte où les perspectives d'emploi sont atones.

Comme le montre le tableau 1, entre 1990 et 2010, le nombre d'apprenants dans le secteur non formel de l'alphabétisation<sup>26</sup> s'est multiplié par 7, passant de 3 183 à 16 551 apprenants. Dans le même temps, le nombre d'intervenants s'est multiplié par 3, passant de 462 à 1 414 ; parmi ces derniers, la proportion de bénévoles s'est inversée : un tiers pour deux tiers de salariés.<sup>27</sup>

Par ailleurs, à l'offre de formation du secteur non formel, s'est progressivement ajoutée, surtout à partir des années 2000<sup>28</sup>, celle de l'enseignement de Promotion sociale (environ 10 000 inscriptions dans les sections Alphabétisation et Français langue étrangère niveau débutant en 2012)<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> Cette légère modification de l'appellation traduit l'incidence des politiques d'activation dans le secteur social. La loi de janvier 2002 modifiant cette appellation est entrée en vigueur en février 2004. Voir Bastyns C. (2013b).

<sup>25</sup> Dans le cadre ainsi redéfini, Lire et Écrire deviendra Mouvement d'éducation permanente en 2007.

<sup>26</sup> Pour rappel, nous distinguons le secteur formel d'éducation des adultes (l'enseignement de Promotion sociale, dont une petite partie de l'offre s'adresse à un public infrascolarisé) et le secteur non formel, constitué majoritairement d'associations mais qui comporte également des organismes publics ou parapublics développant des projets d'alpha alors qu'ils n'ont pas la formation comme objet principal.

<sup>27</sup> Pour une information détaillée, voir Lire et Écrire (2013b).

<sup>28</sup> Un décret d'avril 2009 a permis aux écoles de promotion sociale de développer leur offre d'enseignement pour les adultes les moins qualifiés et ceux qui ne maîtrisent pas le français (qu'ils soient diplômés de l'enseignement ou pas).

<sup>29</sup> Comité de pilotage permanent de l'alphabétisation (à paraître).

**Tableau 1 : Les apprenants dans le secteur non formel de l'alphabétisation en Belgique francophone, 1990 et 2010. Nombre total et répartition (en %) selon le statut socio-économique.**

Années	1990	2010
<b>Nombre d'apprenants</b>	<b>3 183</b>	<b>16 551</b>
Travaillent	16%	6,7%
Sont chômeurs indemnisés	16%	19,5%
Bénéficient d'une aide du CPAS	27%	28,7%
Sont sans revenus personnels	34%	41,7%
Sont (pré) pensionnés	4%	1,6%
Bénéficient d'une allocation de la mutuelle ou en raison d'un handicap	4%	1,7%

Source : Lire et Écrire, 2013b.

Ce qui frappe d'emblée dans la comparaison de ces données à vingt ans d'écart, mis à part la croissance considérable du public, est la diminution du pourcentage d'apprenants ayant un travail, la légère augmentation de ceux qui sont touchés par l'activation (soit en 2010 environ 20% de chômeurs et 30% de bénéficiaires de revenus octroyés par les CPAS) et l'augmentation plus importante des personnes sans revenus personnels, c'est-à-dire sans revenus provenant de leur propre activité ou d'un droit personnel à une indemnité ou allocation. Ce dernier public est majoritairement constitué de femmes (ou hommes) 'au foyer', mais également de jeunes à charge de leur famille, de personnes subsistant grâce à la solidarité de leurs proches, ou encore de détenus. La plupart de ces personnes sont donc fort éloignées de la problématique de l'emploi.

Les acteurs de l'alphabétisation se sont diversifiés : il s'agissait au départ essentiellement d'associations, auxquelles se sont ajoutées des initiatives d'organismes publics (Centres culturels, Centres Publics d'Action Sociale ou autres services communaux), puis celles des établissements de Promotion sociale. D'une centaine d'opérateurs à la fin des années 1980, on est passé en 2012 à 160 opérateurs dans le secteur non formel (dont 16% liés à des organismes publics), auxquels s'ajoutent les 76 établissements de Promotion sociale développant une offre en lien avec l'alphabétisation.

La majorité des travailleurs occupés dans le secteur non formel de l'alphabétisation sont aujourd'hui des salariés, engagés pour près de 57% d'entre eux dans le cadre d'emplois financés par les programmes de résorption du chômage (PRC), le salaire des 43% restants provenant de diverses politiques publiques (notamment : PTP, Articles 60, Maribel social).

En dehors des emplois subventionnés de manière stable, les financements du secteur non formel (pour les autres emplois et l'ensemble du fonctionnement) sont majoritairement conjoncturels (conventions temporaires, appels à projets...), ce qui entrave le déploiement de projets au-delà du court terme et accroît la dépendance des opérateurs à l'égard des fluctuations des politiques publiques. Ils sollicitent dès lors régulièrement les pouvoirs publics pour que les moyens accordés soient davantage structurels. Pour contrer cette instabilité, et

pour développer des actions intégrant divers domaines et recourant divers publics, de nombreux opérateurs du secteur recourent au polysubventionnement (Comité de pilotage permanent de l'alphabétisation, 2010-2011).

En Wallonie, les financements sont toujours majoritairement alloués par les politiques d'insertion socioprofessionnelle.<sup>30</sup> À ces moyens s'ajoutent ceux de l'éducation permanente, beaucoup moins importants. Une opportunité de financer autrement les actions de formation apparaît avec le décret sur les Plans de cohésion sociale (PCS, programmation 2009-2013)<sup>31</sup>. Dans le cadre de ces Plans, les projets d'alphabétisation peuvent être introduits dans un axe 'Insertion socioprofessionnelle', dont les critères sont nettement plus souples que ceux du décret CISP, mais également dans un axe 'Retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels', reconnaissant ainsi la transversalité de l'alphabétisation.

Le troisième temps de l'institutionnalisation de l'alphabétisation est aussi celui où les frontières entre l'évaluation et le contrôle commencent à se brouiller. C'est une époque marquée par le paradigme de la mesure de l'efficacité, qui se décline de deux manières : côté face, l'évaluation visant à apporter des améliorations ; côté pile, le contrôle méfiant assorti de sanctions. Émerge ainsi un contrôle inédit des actions menées par les acteurs associatifs, contrôle qui s'exacerbe aussi à l'égard des personnes en difficulté d'insertion.

Du côté des personnes, cela s'observe via le déploiement de formes d'activation (accompagnement, suivi, contrôle...) dans tous les secteurs. En témoignent les nouvelles orientations du décret PEOE en Wallonie (2013)<sup>32</sup> qui inclut un dispositif d'accueil des primoarrivants en trois axes : citoyenneté, apprentissage du français, insertion socioprofessionnelle et des modalités de bilan social / suivi / évaluation du parcours par un test externe. Ou encore les circulaires qui amplifient régulièrement la mission d'activation dévolue aux CPAS vis-à-vis des bénéficiaires du RIS (accompagnement et suivi strict des personnes dans des parcours de recherche d'emploi et de formation, notamment en alphabétisation). Dans ces parcours, les personnes doivent apporter des preuves, attestant chacune de leurs démarches. L'accompagnement fait rapidement place au contrôle.

Du côté des opérateurs d'alpha, cela se manifeste par l'exigence des pouvoirs publics d'outils de mesure (tableaux de bord, indicateurs de moyens, de résultats) pour rendre compte de l'activité et de son efficacité. Contrôle ou évaluation ? La manière dont ces résultats sont envisagés est souvent réductrice et ne prend en considération que le court terme, alors que les effets globaux de l'alphabétisation engendrent des transformations que les personnes réalisent dans leur vie à moyen ou long terme. L'évaluation des effets de formations requiert dès lors d'adopter des méthodes d'analyse longitudinale qui intègrent des variables quantitatives et qualitatives (Godenir, 2013).

<sup>30</sup> Un nouveau Décret CISP, relatif aux centres d'insertion socioprofessionnelle, a été voté au Parlement wallon le 10 juillet 2013, remplaçant le décret EFT/OISP de 2004.

<sup>31</sup> Décret relatif au plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie, du 6 novembre 2008.

<sup>32</sup> Le décret sur l'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère (PEOE), longuement discuté, a été voté le 26 mars 2014.

L'apparition – et l'imposition – d'un cadre d'évaluation focalisé sur les résultats peut aussi avoir des conséquences sur les pratiques, avec des risques évidents de dérives, par exemple dans le recrutement préférentiel à l'entrée en formation de personnes jugées plus 'qualifiées' / 'employables' pour atteindre des résultats. Vu le manque de places de formation, le risque est alors grand d'évincer les publics les plus en difficulté face à l'écrit.

### 3. LE TEMPS DE LA RÉSISTANCE

La résistance s'organise dans le secteur associatif de l'alphabétisation, notamment par rapport aux politiques d'activation d'inspiration néo-libérale, avec des actions de sensibilisation telles que la campagne 2013 de Lire et Écrire, qui avait pour thème les lieux communs à l'encontre des chômeurs<sup>33</sup>, ou encore le cahier de revendications diffusé par Lire et Écrire (2014) dans le cadre des élections 2014, ainsi que le mémorandum de l'Interfédération des organismes d'insertion socioprofessionnelle<sup>34</sup>, qui fait œuvre de résistance par rapport aux aspects « état social actif » des nouveaux décrets.

Au quotidien, la référence aux missions assignées par le décret Éducation permanente permet aux associations d'éducation populaire de maintenir des démarches de formation critiques et émancipatrices, mais les normes de durée de formation et la modularisation des formations apparaissent de plus en plus comme contradictoires avec cette démarche.

Le Comité de pilotage permanent pour l'alphabétisation des adultes, chargé de rendre des avis sur l'articulation et la coordination des politiques, réalise depuis sa création un *état des lieux* en s'efforçant de l'améliorer d'année en année<sup>35</sup>. Il s'oriente à présent vers l'évaluation des politiques d'alphabétisation. Les questions, à l'entame d'une nouvelle législature, restent nombreuses : Quels sont les besoins ? Sont-ils rencontrés ? L'offre est-elle bien répartie sur le territoire ? Quel est le périmètre de l'alpha ? À quoi sert-elle ?<sup>36</sup> Ces questions sont légitimes. Il est important de ne pas tomber dans l'ornière de mesures externes de résultats, réductrices et éloignées de la vision émancipatrice de l'éducation permanente portée par de nombreux acteurs de l'alphabétisation. Le chantier est ouvert.

Ce débat sur l'évaluation de l'alphabétisation dépasse le cadre de la Fédération Wallonie Bruxelles. Au niveau européen, la tension entre la complexité de l'évaluation de l'alphabétisation et les exigences de *reporting* souvent très réductrices a récemment été mise en avant par des chercheurs anglais (J.D. Carpenter, 2013).

<sup>33</sup> Pour attirer l'attention du grand public et des pouvoirs publics, Lire et Écrire a joué en 2013 la carte de la provocation lors de sa campagne annuelle du 8 septembre (journée internationale de l'alphabétisation) en détournant trois lieux communs : « Du boulot ? Qui cherche trouve ! », « Si tu veux bosser, y'a qu'à... », « L'avenir appartient à ceux qui se lèvent tôt », distribués sous forme d'affiches et autres supports invitant à la discussion.

<sup>34</sup> Mémorandum sectoriel des CISP – Centres d'insertion socioprofessionnelle, 2014. <http://www.interfed.be/images/stories/documents/Essor/essor-67-memorandum.pdf>

<sup>35</sup> Pour alimenter l'analyse, de nouvelles modalités de collecte de données auprès des opérateurs de l'alphabétisation seront mises en place en 2015. Des indicateurs de suivi, harmonisés, seront estimés à partir de cette base de données.

<sup>36</sup> Le *Journal de l'Alpha* consacrait une de ses éditions à cette question en 2011 (n° 180 du *Journal*).

## CONCLUSION

Les éléments présentés dans cet article témoignent des profondes mutations qui ont remanié le paysage de l'alphabétisation, quantitativement, comme la croissance du public accueilli le montre à l'évidence, mais aussi qualitativement. Outre les changements qualitatifs déjà mentionnés (croissance de l'emploi salarié dans le secteur non formel, diversification des opérateurs, développement d'une offre de formation importante s'adressant aux personnes infrascolarisées dans le secteur formel de l'enseignement des adultes), d'autres facteurs ont influé sur l'offre, le profil des publics et plus largement sur la structuration du champ.

Progressivement, la question de l'employabilité est devenue prégnante dans l'ensemble des politiques d'insertion – non seulement à l'égard des demandeurs d'emploi, mais également à l'égard des allocataires sociaux. Le pays fait face depuis longtemps à un chômage structurel et les taux de pauvreté vont croissant. Dans ce contexte, l'action d'alphabétisation a accueilli un public de plus en plus nombreux, principalement des personnes sans revenus, des bénéficiaires du revenu d'insertion sociale (RIS) ou encore d'allocations de chômage, et pour qui le français est souvent une langue étrangère.

Comme toute action nécessite des acteurs et des moyens pour la réaliser, les associations, soucieuses tout à la fois de garantir l'emploi de leurs travailleurs et de développer une offre de formation pour tous leurs publics, sont allées chercher ces moyens à différentes sources, notamment auprès des politiques d'insertion socioprofessionnelle. Celles-ci sont devenues prépondérantes dans le financement de l'alphabétisation, du moins en Wallonie, et les actions se sont dès lors davantage orientées vers l'emploi et le public des demandeurs d'emploi. Pourtant, si l'accès à l'emploi requiert actuellement des compétences de base (notamment linguistiques) importantes, on peut relever que l'accès aux ressources et services dans les domaines de la santé, du logement, de la consommation... implique également la maîtrise de compétences de plus en plus complexes (Groupe européen d'experts de haut niveau sur la littératie, 2012).

Nous avons montré dans cet article comment le champ de l'alphabétisation s'est progressivement institutionnalisé, se reconfigurant régulièrement en réponse aux crises économiques et

aux politiques nationales et européennes de l'emploi qui prônent flexibilité et employabilité.

Peut-on pour autant faire l'hypothèse d'un mouvement de ré-institutionnalisation, au sens d'un resserrement du champ d'action autour de l'insertion socioprofessionnelle, qui se marquerait ces dernières années, suite aux difficultés économiques et sociales provoquées par la crise de 2008 ? Il est probablement trop tôt pour se prononcer. Le contexte budgétaire difficile n'a pas encore produit tous ses effets. Si le développement de l'alphabétisation dans le champ de l'insertion socioprofessionnelle conduit à identifier un certain nombre de pratiques spécifiques – au rang desquelles nous pouvons inscrire la définition de l'alphabétisation comme formation préqualifiante, le recours au concept de compétences et au référentiel de formation, les dispositifs de filières et passerelles, les indicateurs de résultats basés sur l'insertion professionnelle... – il n'en reste pas moins que l'alphabétisation se déploie également, depuis de nombreuses années, dans d'autres champs (éducation permanente, cohésion sociale), sans doute moins institutionnalisés, davantage fondés, comme à l'origine, sur la militance et le bénévolat.

À l'hétérogénéité du public en demande de formation, aux nouveaux enjeux liés aux modifications des politiques migratoires, à la nécessité de prendre en charge des jeunes qui ont décroché de l'école et les personnes en situation de pauvreté, répond et répondra toujours une hétérogénéité de l'offre de formation. Ce n'est certes pas l'ensemble du champ qui s'est réinstitutionnalisé, c'est la partie du champ la plus proche des politiques de l'emploi qu'elles soient régionales, nationales ou européennes. D'autres pans du secteur risquent-ils d'être aspirés par cette vague ? Des actions de résistances émergent d'ores et déjà par rapport aux contrôles abusifs, mais aussi par rapport à la réduction de l'alphabétisation à un objectif de pré-formation, par rapport au découpage du processus d'alphabétisation en compétences...

Espérons que cette mise en débat amènera, dans un contexte budgétaire de plus en plus serré, et sur fond de crise de l'emploi, un meilleur diagnostic, une meilleure compréhension des tensions entre émancipation et activation, entre évaluation et contrôle, et de meilleures perspectives d'articulation entre les pouvoirs publics et les opérateurs de formation.

## BIBLIOGRAPHIE

- Arrijs, O. (1995), L'alphabétisation à la remorque de la formation-insertion, *Journal de l'alpha* n°91, octobre, Lire et écrire.
- Azar, M. (2007), L'accueil et l'encadrement des travailleurs marocains en Belgique : quand des hommes et des femmes de la société civile s'emparèrent d'une question longtemps oubliée par les pouvoirs publics, in *Les Cahiers du Fil Rouge* n° 7-8, décembre.
- ATD Quart monde (France) : *Livre blanc de l'illettrisme*, 1975 (cité notamment par Joffre Dumazedier et al. in : « Français analphabètes ou illettrés ? », *Revue française de pédagogie*, n° 69, 1984).
- Bastyns, C. (2013a), *Le passif de l'État actif, vu à travers la politique d'activation des chômeurs*, Lire et Ecrire Communauté française, mars 2013. [en ligne] [http://communaute-francaise.lire-et-ecrire.be/images/documents/pdf/analyses2013/1303\\_etude\\_passif\\_etat\\_actif.pdf](http://communaute-francaise.lire-et-ecrire.be/images/documents/pdf/analyses2013/1303_etude_passif_etat_actif.pdf)
- Bastyns C. (2013b) : L'activation au sein des CPAS, *Journal de l'Alpha* [en ligne] n°189, mai-juin 2013 (pp. 110-115).
- Bastyns C., Goffinet S-A. et Stercq C. (2013), Hommage aux pionniers, *Journal de l'alpha* [en ligne] n°190, septembre-octobre 2013 (pp. 79-89).
- Carpentier J.D., (2013), Evidence, Evaluation and the 'Tyranny of Effect Size': a proposal to more accurately measure programme impacts in adult and family literacy, *European Journal of Education*, Vol. 48, No. 4.
- Comité de pilotage permanent sur l'alphabétisation des adultes, *État des lieux de l'alphabétisation en Communauté française / Fédération Wallonie-Bruxelles*. (Éditions successives : 2004-2005 à 2010-2011). [en ligne] <http://www.alpha-fle.be/index.php?id=1057>
- Conter B. (2012), *La stratégie européenne pour l'emploi : de l'enthousiasme à l'effacement*. Éditions du CRISP, Bruxelles.
- Crolop, A., Stercq, C., Loontjens, A. (2007), L'alphabétisation des travailleurs immigrés en Belgique, in *Les Cahiers du Fil Rouge* n° 7-8, décembre
- Fusulier B. et Laloy D. (2012), *Évaluation de la politique d'alphabétisation en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne. Rapport final*. GIRSEF UCL Etude commanditée par l'Observatoire des politiques culturelles du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles. [en ligne] [http://www.opc.cfwb.be/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/sites/opc/upload/opc\\_super\\_editor/opc\\_editor/documents/pdf/Rapport\\_Alpha\\_Final\\_22\\_Octobre\\_2012.pdf&hash=6cefd95be3157ba53c849515418bbb5a5f584977](http://www.opc.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/sites/opc/upload/opc_super_editor/opc_editor/documents/pdf/Rapport_Alpha_Final_22_Octobre_2012.pdf&hash=6cefd95be3157ba53c849515418bbb5a5f584977)
- Fusulier B. et Laloy D. (2014), « Les politiques publiques, des univers composites à évaluer : l'exemple de l'alphabétisation », *Dynamiques régionales, revue interdisciplinaire de l'IWEPS*, N°1, Septembre 2014, pp. 27-37.
- Gazier B. (1990), L'employabilité : brève radiographie d'un concept en mutation, *Sociologie du travail*, n°4 (1990), pp. 575-584.
- Godenir A. (2011), Bien plus que lire et écrire : l'impact de l'alphabétisation sur la vie des personnes, *Journal de l'alpha* [en ligne] n°180 (Dossier *A quoi sert l'alpha ?*), septembre-octobre 2011, pp. 31-49.
- Godenir A. (2013), Évaluation des politiques d'alphabétisation : dans le 'meilleur des mondes', *Journal de l'alpha* [en ligne], N°190, Septembre 2013, pp.55-67.
- Godenir A. et Storme A. (2013), ESA : de la théorie à l'expérience de vie. In *Journal de l'alpha* [en ligne], N°189 (mai-juin 2013), pp. 25-43.
- Godenir A. et Storme A. (2014), L'évaluation participative de l'alphabétisation : méthode et enjeux pour l'action publique. *Les politiques sociales*. 1&2/2014. <http://www.lespolitiquessociales.org/1&2-2014.html>

- Gouvernement de la Communauté française (2005), Accord de coopération relatif au développement de politiques concertées en matière d'alphabétisation des adultes conclu entre la Communauté française, le Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles Capitale. Adopté le 2 février 2005 [en ligne] <http://www.alpha-fle.be/index.php?id=1055>
- Groupe européen d'experts de haut niveau sur la littératie (2012), *Rapport final*. Septembre 2012 [en ligne] [http://ec.europa.eu/education/policy/school/doc/literacy-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/school/doc/literacy-report_en.pdf)
- Les Cahiers du fil rouge (2007), n° thématique *Mohamed El Baroudi, un 'Fil rouge' de 40 ans d'immigration marocaine à Bruxelles*, n° 7-8, décembre 2007. [en ligne] <http://ep.cfsasbl.be/spip.php?article16>
- Lire et Écrire (1995), numéro thématique *Alphabétisation et insertion socioprofessionnelle*, Journal de l'alpha n°91 (octobre 1995).
- Lire et Écrire (2013a), numéro thématique *L'État social actif. Où conduit l'activation et quels enjeux pour l'alpha ?*, Journal de l'alpha [en ligne] n°189 (mai-juin 2013). [http://publications.alphabetisation.be/images/documents/journalalpha/ja\\_189\\_etat\\_social\\_actif.pdf](http://publications.alphabetisation.be/images/documents/journalalpha/ja_189_etat_social_actif.pdf)
- Lire et Écrire (2013b), numéro thématique *30 ans d'alpha. Quelles évolutions ? Quels acquis ? Quels enjeux pour l'alphabétisation en Fédération Wallonie-Bruxelles ?*, Journal de l'alpha [en ligne] n°190 (septembre-octobre 2013). [http://publications.alphabetisation.be/images/documents/journalalpha/ja\\_190\\_30\\_ans\\_d\\_alpha.pdf](http://publications.alphabetisation.be/images/documents/journalalpha/ja_190_30_ans_d_alpha.pdf)
- Lire et Écrire (2014) : Cahier de revendications pour la prise en compte des personnes illettrées et le droit à l'alphabétisation élections en vue des élections du 25 mai 2014, <http://www.lire-et-ecrire.be/Cahier-de-revendications-de-Lire>
- Organisation internationale du Travail (2000), *Rapport de la Commission de mise en valeur des ressources humaines*, juin 2000. [en ligne] (<http://www.ilo.org/public/french/standards/reim/ilc/ilc88/com-humd.htm>)
- Oriane J-F. et Conter B. (2007), Les politiques d'employabilité en Belgique : traitement clinique des chômeurs et traitement statistique du chômage », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 38-2.
- Périlleux T. (2005), *Se rendre désirable. L'employabilité dans l'État social actif et l'idéologie managériale*, Université catholique de Louvain, Chaire Hoover d'éthique économique et sociale, Document de travail n° 147, février 2005.
- UNESCO (1958) *Recommandation concernant la normalisation internationale des statistiques de l'éducation*. Paris, UNESCO.

# L'européanisation des politiques sociales par le biais du dialogue social sectoriel européen : impasse ou opportunité ?

Emmanuelle Perin

Université catholique de Louvain

## RÉSUMÉ

Cette contribution examine le processus de mise en œuvre des accords négociés au sein des comités de dialogue social sectoriel européen. Par le biais d'une analyse comparative portant sur trois accords négociés dans le secteur des hôpitaux et de l'agriculture et leur mise en œuvre dans treize pays, les principaux freins à l'européanisation des politiques sociales sont mis en évidence. Tout d'abord, les résultats du dialogue social européen dépendent directement des structures de dialogue social existantes sur le plan national. En conséquence, sans un accroissement des marges de manœuvre des interlocuteurs sociaux, les accords du dialogue social européen ne peuvent affecter qu'une partie limitée des Etats membres. Entre autres, en raison du caractère non contraignant des accords, le dialogue social européen doit être perçu par les interlocuteurs sociaux nationaux comme un champ d'action pertinent. Tant que le dialogue social européen ne répond pas aux attentes des acteurs nationaux, le développement d'une véritable coordination européenne dans les politiques sociales reste complexe à mettre en œuvre.

**Mots-clés** : dialogue social, européanisation, nouveaux modes de gouvernance

## ABSTRACT

*This paper examines the implementation process of agreements negotiated in European sectoral social dialogue committees. A comparative analysis of three agreements negotiated in the hospital and agriculture sectors and their implementation in thirteen countries, showcases the main barriers to the Europeanisation of social policies. First, the results of the European social dialogue depend directly on the existing social dialogue structures at the national level. As a result, if the margins for manoeuvre of the social counterparts are not widened, European social dialogue agreements can only affect a limited part of the Member States. Owing to the non-binding nature of the agreements in particular, the European social dialogue must be seen as a relevant field of action by the social counterparts. As long as the European social dialogue does not meet the expectations of national stakeholders, real European coordination in social policies will continue to be difficult to develop and implement.*

**Key words** : social dialogue, europeanisation, new governance

## INTRODUCTION

Depuis les premiers pas de la construction européenne, les représentants des salariés et des employeurs ont participé au processus d'intégration par l'intermédiaire de divers organes consultatifs (Dufresne, 2006). Dès les années 1980, sous l'impulsion de Jacques Delors, les interlocuteurs sociaux sont formellement associés aux décisions des institutions communautaires touchant à l'emploi et prennent part à un dialogue social formel, institutionnalisé dans le Traité de Maastricht (Didry et Mias, 2005). Par le biais du dialogue social européen, employeurs et syndicats sont habilités à négocier des accords soit à partir d'une initiative de la Commission européenne, soit de manière autonome. Ces accords peuvent être transposés directement sur le plan national par le biais d'une directive ou être mis en œuvre via une voie autonome « conformément aux procédures et aux pratiques propres aux partenaires sociaux et aux Etats membres »<sup>1</sup>. En établissant les bases du dialogue social européen, Jacques Delors entend ainsi établir au niveau européen un étage supplémentaire de concertation sociale qui contribuerait à la construction de l'Europe sociale.

Alors que le dialogue social européen s'apprête à fêter ses trente ans, ses résultats apparaissent plutôt mitigés. On recense actuellement une cinquantaine de textes négociés au niveau interprofessionnel dont quatre ont été transformés en directives, et plus de 650 textes ont été négociés dans les comités des secteurs professionnels<sup>2</sup> dont huit ont fait l'objet d'une directive<sup>3</sup>. Pourtant, la grande majorité des textes conclus au sein du dialogue social européen ne constituent pas des accords contraignants, mais prennent plutôt la forme de recommandations, de lignes de conduite ou de cadres d'actions. Ces textes dits « de nouvelle génération » reposent sur un processus de mise en œuvre volontaire similaire aux nouveaux modes de gouvernance telle que la méthode ouverte de coordination<sup>4</sup>. En raison du caractère souple et non contraignant des textes de nouvelle génération, la capacité du dialogue social européen à affecter les relations d'emploi dans les Etats membres a fait l'objet de nombreux questionnements et critiques (Keller, 2008, Schiek 2008, Smismans 2008). Leurs effets sont par ailleurs largement méconnus, aucune évaluation systématique n'étant entreprise.

<sup>1</sup> Articles 154 et 155 du Traité de Lisbonne ou Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

<sup>2</sup> Actuellement plus de 40 secteurs professionnels sont couverts par un comité de dialogue social européen, DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances.

<sup>3</sup> DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances. Base de données des textes relatifs au dialogue social. [en ligne] <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=329&langId=fr>, consulté le 3 avril 2013.

<sup>4</sup> Commission européenne (2004), Communication de la Commission européenne du 12 août 2004 « Partnership for Change in an Enlarged Europe. Enhancing the Contribution of European social dialogue », COM (2004) 557 final.

Dans cette contribution, nous nous intéressons aux mécanismes d'eupéanisation en jeu lorsque la transposition de normes européennes repose sur un processus souple et non contraignant. Dans quelles circonstances les acteurs domestiques sont-ils amenés à adopter volontairement des prescrits européens ? Certains contextes nationaux préviennent-ils ou favorisent-ils toute action de mise en œuvre volontaire ? Peut-on également observer des actions de résistance ?

En étudiant la mise en œuvre de trois accords négociés, l'un au sein du comité de dialogue social du secteur des hôpitaux et les deux autres au sein du comité du secteur de l'agriculture, nous montrons que la mise en œuvre et les mécanismes d'eupéanisation qui lui sont sous-jacents ne peuvent être conçus comme un mouvement unidirectionnel de l'Europe vers les Etats membres. La mise en œuvre est avant tout le résultat des stratégies des acteurs nationaux lorsque ceux-ci interagissent sur les deux niveaux de pouvoir. En ce sens, une eupéanisation même volontaire peut faire l'objet de résistances, mais être également contrainte par le contexte institutionnel national.

Dans une première partie, nous revenons brièvement sur les apports des approches de l'eupéanisation et de la gouvernance multiniveaux. Il apparaît que le dialogue social européen peut-être conçu comme un système de gouvernance multiniveaux qui ajoute de nouvelles contraintes, mais fournit également de nouvelles opportunités aux interlocuteurs sociaux nationaux. C'est en analysant les jeux d'acteurs et leurs interactions sur les niveaux européen et national que l'on peut donc véritablement appréhender le processus d'eupéanisation en jeu. La deuxième partie présente l'étude empirique menée dans les secteurs des hôpitaux et de l'agriculture. Nous comparons, à l'aide de l'analyse quali-quantitative comparée, la mise en œuvre de trois accords dans treize pays. Enfin, la troisième partie présente les résultats obtenus et approfondit deux cas « d'inertie » en décrivant les mécanismes en jeu dans les cas de non-mise en œuvre.

## 1. L'EUROPÉANISATION DES POLITIQUES SOCIALES PAR LA MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS DU DIALOGUE SOCIAL EUROPÉEN

Dans cette partie, nous revenons sur les approches de l'eupéanisation et de la gouvernance multiniveaux et montrons en quoi elles permettent de saisir les processus à l'œuvre au sein du dialogue social européen lorsque des normes non contraignantes sont en jeu.

### 1.1 L'Europe en interaction

Par le concept d'eupéanisation, les études de l'Union européenne, jusque-là consacrées à l'étude de la constitution d'un nouveau niveau de pouvoir, se sont tournées vers l'analyse de l'influence de l'Union européenne sur les changements politiques, économiques et sociaux dans les Etats membres. Les définitions les plus récentes de l'eupéanisation mettent en évidence le caractère bidirectionnel du processus et montrent que si les acteurs nationaux sont influencés par les normes européennes, ils peuvent également nourrir le processus européen en y important des valeurs et représentations nationales

(Palier et Surel, 2007). La définition qu'en donne Claudio Radaelli et reprise par B. Conter (dans ce numéro) a par ailleurs l'avantage de mettre en évidence que le processus d'eupéanisation ne se limite pas aux processus formels. Elle tient compte d'une pénétration plus diffuse de l'Europe qui ne se réalise pas seulement *via* la transposition de directives, mais aussi *via* des éléments plus souples, telles des croyances ou des pratiques. Elle ne présuppose pas nécessairement une convergence ou une harmonisation des réponses nationales et tient compte de la diversité des contextes nationaux et de l'impact différencié que l'Europe peut avoir dans les différents Etats membres (Radaelli, 2006).

Les études portant sur l'eupéanisation ont en outre mis à jour le rôle de filtre que jouent les institutions nationales et montrent que les impacts de l'eupéanisation dépendent en grande partie des contextes nationaux (Börzel et Risse, 2006 ; Cowles et al., 2001 ; Falkner et al., 2005). Comme le décrivent B. Conter (dans ce numéro), plusieurs variables médiatrices ont été identifiées parmi lesquelles le nombre de points de veto, c'est-à-dire le nombre d'acteurs impliqués dans la prise de décision, ou encore une culture consensuelle, ou une capacité de réforme nationale soutenue par une coalition d'acteurs (Börzel et Risse, 2006 ; Cowles et al., 2001 ; Héritier et Knill, 2001). Toutefois, cette approche de l'eupéanisation reste proche du mécanisme 'top-down' et met peu en évidence, d'une part, les échanges et interactions multiples à la base des décisions européennes et d'autre part, les possibilités d'échanges horizontaux entre Etats membres (Saurugger et Surel, 2006).

Dès le début des années 2000, une approche sociologique de l'Union européenne s'est développée (Saurugger, 2008 ; Smith, 2004). Cette perspective remet en cause la vision descendante (*top-down*) de l'Europe en se concentrant sur les mouvements ascendants (*bottom-up*) et sur le rôle des acteurs nationaux dans la construction européenne. Ces études montrent que les acteurs locaux ou nationaux ne sont pas de simples exécutants des normes européennes. Ils sont capables de s'emparer des opportunités fournies par le niveau européen tout en les réinterprétant ou en les transformant afin de poursuivre leurs propres objectifs (Jacquot et Woll, 2008 ; Saurugger, 2008).

De manière similaire, l'approche de la gouvernance multiniveaux permet d'appréhender la complexité des systèmes politiques contemporains en se concentrant sur les acteurs et leurs interactions aux différents niveaux de pouvoir (Marks et Hooghe, 2004). La multiplication des lieux de décision accroît les possibilités d'accès et d'influence des groupes d'intérêts. L'Etat national n'est plus leur unique interlocuteur. Dans un tel contexte, les groupes plus périphériques ou plus faibles obtiennent des opportunités d'action supplémentaires et développent des stratégies afin de contourner les contraintes de leur contexte national (Baumgartner et Jones, 1993 ; Pralle, 2003).

Finalement, l'Europe, selon ces perspectives, n'est pas conçue uniquement comme une émettrice de règles, mais constitue également une plateforme d'opportunités. Dans la section suivante, nous montrons que les relations professionnelles en Eu-

rope peuvent être appréhendées comme un système de gouvernance multiniveaux. Pour comprendre le processus de mise en œuvre des accords issus du dialogue social européen, nous montrons qu'il est essentiel d'examiner les acteurs, leurs stratégies ainsi que leurs capacités à jouer sur les deux niveaux de pouvoir.

## 1.2. Le dialogue social européen en tant que mode de gouvernance multiniveaux

La transformation des modes de gouvernance liée à l'intégration européenne ainsi que le développement de relations professionnelles transnationales a complexifié le cadre des relations collectives sur le plan national. Afin de rendre compte des nouvelles dynamiques que ce contexte implique, Maarten Keune et Paul Marginson proposent d'examiner le dialogue social européen à partir de l'approche de la gouvernance multiniveaux (Keune et Marginson, 2013). En effet, le fonctionnement du dialogue social européen repose d'une part sur les relations horizontales entre les fédérations européennes syndicales, les organisations européennes d'employeurs et les institutions européennes. D'autre part, dans une dimension verticale, le dialogue social européen dépend largement du mandat et de l'engagement des acteurs nationaux dans les négociations, mais aussi de leur volonté et de leur capacité à transposer les accords européens sur le plan domestique (Keune et Marginson, 2013 ; Léonard, 2008).

Nous examinons plus particulièrement cette dimension verticale. Dans quelles circonstances une mise en œuvre des accords non contraignants peut-elle être effective ? Nous partons de l'hypothèse qu'on ne peut comprendre ce processus sans prendre en compte l'implication des acteurs dans le processus de décision. L'engagement des acteurs peut être révélateur de leur volonté de s'appuyer sur le dispositif institutionnel européen pour promouvoir la reconnaissance de nouvelles pratiques sur le plan domestique.

L'approche de la gouvernance multiniveaux postule en effet que la multiplication des arènes politiques offre aux acteurs nationaux des opportunités supplémentaires et des possibilités de contourner des contextes nationaux défavorables. Ainsi des partenaires sociaux nationaux, confrontés à une structure d'opportunité défavorable sur le plan domestique, pourraient avoir un intérêt à gérer certaines questions au niveau européen plutôt que de se confronter directement aux obstacles nationaux (Marks et McAdam, 1996, Pralle, 2003).

Toutefois, participer au dialogue social européen requiert de posséder des compétences, notamment de l'expertise, et des ressources que les organisations syndicales ou patronales ne possèdent pas nécessairement. Il est reconnu que la participation des acteurs aux décisions européennes dépend fortement de leur position initiale dans leur environnement institutionnel national (Beyers et Kerremans, 2012). En effet, des acteurs intégrés dans les processus de décision sur le plan national bénéficient des contacts avec les acteurs politico-administratifs, de l'expertise et de l'expérience de l'action politique nécessaires pour intervenir à d'autres niveaux de pouvoir (Klüber, 2012).

Par ailleurs, la participation des acteurs à l'élaboration des textes conditionne directement le résultat de la mise en œuvre. D'une part parce qu'elle permet aux acteurs de peser sur le contenu de la décision et d'obtenir un texte correspondant aux réalités nationales. D'autre part, parce que l'absence d'un des partenaires pourrait compromettre tout suivi de l'accord sur le plan national (Perin et Léonard, 2010).

Enfin, lorsqu'on s'intéresse à la mise en œuvre des accords proprement dite, les intérêts et la capacité d'action des interlocuteurs sociaux dépendent fortement des différentes configurations institutionnelles nationales et sectorielles. Le système national de relations professionnelles définit le rôle des partenaires sociaux, leurs relations avec l'État et donc leur pouvoir et leurs poids dans les processus de décisions politiques nationales (Lallement, 2008 ; Schulten, 2005). Le contexte domestique va donc peser sur les motivations et les possibilités des partenaires sociaux de mettre en œuvre les accords européens.

En définitive, dans quelles conditions les accords sont-ils mis en œuvre volontairement ? Dans les parties suivantes, nous présentons les résultats d'une analyse comparative portant plus particulièrement sur la mise en œuvre de textes issus du dialogue social européen dans le secteur de l'agriculture et le secteur des soins de santé.

## 2. ANALYSE COMPARÉE DE LA MISE EN ŒUVRE DES TEXTES DU DIALOGUE SOCIAL SECTORIEL EUROPÉEN

### 2.1 Méthodologie

Les résultats présentés ci-dessous sont tirés d'une étude portant sur le processus de mise en œuvre de trois textes de nouvelle génération, dont deux ont été conclus dans le secteur de l'agriculture et un dans le comité de dialogue social du secteur des hôpitaux. Ces deux secteurs sont contrastés quant à leurs enjeux socio-économiques, leur rapport à l'Europe et leur degré d'europanisation. L'agriculture est en effet un secteur fortement europanisé alors que les politiques de santé publique le sont encore faiblement. Ces secteurs constituent donc respectivement des exemples de *most likely case* et de *less likely case* (Klüber, 2010 ; Martinsen, 2012).

Les résultats de la mise en œuvre ont été examinés dans treize pays (Allemagne, Belgique, Bulgarie, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Lettonie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Roumanie et Suède) à partir de 43 entretiens semi-directifs menés auprès des partenaires sociaux nationaux, des représentants des fédérations européennes et de représentants de la Commission européenne, complétés par une analyse documentaire et une observation non participante des comités de dialogue social des deux secteurs<sup>5</sup>.

Les facteurs explicatifs de la mise en œuvre des textes ont pu être identifiés à partir de la méthode d'analyse comparative « qualitative comparative analysis » (QCA). Trente-et-un cas définis comme étant la mise en œuvre d'un texte d'un secteur

<sup>5</sup> La grande majorité des acteurs nationaux interrogés sont des participants réguliers des travaux des comités de dialogue social européen.

dans un pays ont fait l'objet de la comparaison. Dans la sélection des cas, nous avons veillé à une certaine hétérogénéité et à inclure simultanément des cas 'positifs' (où le résultat est présent) et des cas 'négatifs' (où le résultat est absent) (Rihoux et Ragin, 2009). Par ailleurs, dans le choix des textes, des secteurs et des pays, nous avons veillé à ce que certaines conditions restent constantes (mêmes modalités de mise en œuvre des textes) tout en ayant une certaine variabilité au niveau des conditions explicatives (les pays choisis représentent différents systèmes de relations professionnelles). Ces trente-et-un cas sont présentés dans le tableau 1 en annexe.

## 2.2. Résultat et conditions de la mise en œuvre

Les textes dits 'de nouvelle génération' sont des textes issus du dialogue social européen dont la mise en œuvre dépend

### Encadré 1 : l'analyse quali-quantitative comparée

La « qualitative comparative analysis » est une méthode basée sur l'algèbre booléenne qui constitue une voie médiane entre l'approche par les cas et l'approche par les variables (Ragin, 1987). Cette méthode part du postulat que la causalité peut être appréhendée comme une combinaison de conditions et qu'un même phénomène peut être expliqué par différentes combinaisons (« causalité conjoncturelle multiple »). Ceci permet d'aborder des phénomènes complexes tout en gardant une ambition de généralisation, car la technique permet de réduire les combinaisons à des 'équations minimales', des expressions succinctes des relations causales (Rihoux et Ragin, 2009).

Pratiquement, QCA repose sur la production de tables de configurations où l'ensemble des variables sont exprimées selon un code binaire, non présentes (0) ou présentes (1) et reliées à la présence (1) ou non (0) du résultat à expliquer. Dans cette étude, nous avons utilisé Multi-Value QCA qui permet de coder certaines variables indépendantes en fonction de valeurs multiples et donc de garder certaines valeurs intermédiaires (Cronqvist, 2011). QCA nous semble être une méthode appropriée afin de tester nos hypothèses, car nous supposons que différentes combinaisons de variables mènent à la mise en œuvre des textes (De Meur et Rihoux, 2002).

d'un processus volontaire et non contraignant et qui repose sur la responsabilité des partenaires sociaux. Par conséquent, les textes ne prévoient pas de délai de mise en œuvre précis, mais préconisent plutôt des évaluations régulières des progrès réalisés dans chacun des Etats membres.

Dans le secteur de l'agriculture, la mise en œuvre de deux textes a été observée. Tout d'abord, *l'accord européen sur la formation professionnelle en agriculture*, conclu en 2002, établit des lignes directrices visant à l'harmonisation de l'organisation des systèmes de formation professionnelle afin de faciliter la mobilité des travailleurs agricoles. Il prévoit notamment des mesures concernant la validation des acquis de l'expérience ou encore des mesures de transparence des diplômes. Le deuxième texte, *l'accord européen sur la réduction de l'exposition des travailleurs aux risques de troubles musculo-squelettiques d'origine professionnelle en agriculture*, conclu en 2005, prévoit la mise en place de structures nationales visant à améliorer les connaissances en termes de risques professionnels ainsi que l'organisation de programmes d'information

et de formation des travailleurs aux risques de troubles musculo-squelettiques. Le troisième texte étudié a été conclu en 2008 par les partenaires sociaux du secteur des hôpitaux. Il s'agit du *Code de conduite concernant le recrutement et la rétention transfrontaliers éthiques dans le secteur hospitalier* qui énonce des lignes de conduite à appliquer en cas de recrutement de travailleurs migrants. Ce texte intervient dans un contexte de pénurie de personnel et de mobilité croissante des travailleurs dans le secteur des soins de santé et vise à répondre notamment aux problèmes de 'dumping social' que ce contexte engendre.

Etant donné la nature 'souple' des textes étudiés, nous avons fait le choix de ne pas établir des critères trop restrictifs lors de l'examen de la mise en œuvre et de prendre en compte l'ensemble des actions entreprises par les partenaires sociaux dans le cadre des textes concernés. Toutefois, toutes les actions ne sont pas considérées comme étant de la mise en œuvre au sens strict. Plus spécifiquement, nous considérons qu'il y a mise en œuvre lorsque les acteurs nationaux ont respecté tout ou partie des engagements européens par la voie d'actions ou d'instruments prescrits dans le texte. Cela recouvre essentiellement deux catégories d'action : l'introduction de nouvelles pratiques et des activités de diffusion et de sensibilisation aux principes émis. Par exemple, l'accord portant sur les troubles musculo-squelettiques (TMS) en agriculture requiert la mise en place d'une nouvelle structure, tel un observatoire paritaire de la santé, et de développer des programmes nationaux d'information et de formation concernant la prévention des TMS.

Quelles sont les conditions qui peuvent favoriser ce processus de mise en œuvre ?

Tout d'abord, nous avons vu que la position institutionnelle nationale des partenaires sociaux pèse sur leur possibilité d'intervenir sur les différents niveaux de pouvoir (Beyers et Kerremans, 2012). Cette condition a été évaluée pour chaque cas à partir des typologies des systèmes de relations professionnelles, d'indicateurs obtenus pour chaque organisation, tel le rôle de l'organisation dans les négociations collectives ou dans la décision politique et également à partir des entretiens menés avec les représentants des partenaires sociaux (Traxler, 2009, Traxler, 2007). Une capacité institutionnelle nationale forte facilitera donc la mise en œuvre alors qu'une capacité limitée l'empêchera. A titre d'exemple, les partenaires sociaux scandinaves disposent d'une capacité institutionnelle forte, car ils agissent sur les politiques sociales de manière autonome par la voie des négociations collectives et sont régulièrement consultés par les pouvoirs publics (Hoffmann *et al.* 2009 ; Schulten, 2005).

Par ailleurs, le domaine du texte va influencer la capacité des acteurs. En effet, en fonction des systèmes de relations professionnelles, les partenaires sociaux ne disposent pas des mêmes compétences pour agir sur des domaines, telles la formation professionnelle ou la santé et la sécurité. Par la voie de la cogestion, les partenaires sociaux allemands disposent de compétences pour intervenir sur les questions de formation professionnelle alors qu'en Irlande, il s'agit d'un domaine traité

avant tout par les entreprises (Winterton, 2006). Disposer de compétences dans le domaine couvert par le texte facilite toute action de mise en œuvre. Une absence de compétence contraint le processus de mise en œuvre.

Outre la capacité d'action des organisations, celles-ci doivent considérer le dialogue social européen comme un champ d'action pertinent et le thème du texte doit pouvoir répondre à leurs enjeux nationaux (Marks et McAdam, 1996). Si le contenu du texte constitue un enjeu pour l'organisation nationale, celle-ci entreprendra la mise en œuvre, dans le cas contraire, aucune action ne sera prise sur le plan national. Cette condition est identifiée à partir du discours des répondants et de documents internes nationaux. La Grande-Bretagne est confrontée à la venue d'un nombre important de travailleurs migrants dans le secteur des soins de santé. Ce qui entraîne la croissance de pratiques de « dumping social » entre travailleurs nationaux et migrants, problèmes auxquels le code de bonnes pratiques tente de répondre.

Enfin, nous avons postulé que nous ne pouvons comprendre la mise en œuvre des textes sans tenir compte de la participation des acteurs nationaux dans le dialogue social européen. Nous distinguons par conséquent trois cas : (1) les deux partenaires participent au dialogue social européen, ce qui favoriserait la mise en œuvre, car un accord est déjà établi au niveau européen ; (2) un seul partenaire participe, l'absence d'un partenaire pourrait compliquer la tâche de mise en œuvre ; (3) aucun représentant national n'est présent, cette absence empêcherait toute mise en œuvre. Dans le comité du secteur de l'agriculture, employeurs et syndicats français sont présents. Ceci témoigne d'une part d'un intérêt partagé pour les questions européennes et d'autre part, encourage un suivi conjoint des décisions sur le plan national.

### 3. LES MÉCANISMES D'EUROPÉANISATION: ENTRE INERTIE ET RÉAPPROPRIATION

Dans cette dernière partie, nous présentons les résultats de l'analyse comparative et identifions les combinaisons de conditions menant à la mise en œuvre et à l'absence de mise en œuvre. Nous détaillons ensuite deux cas illustratifs de l'absence de mise en œuvre afin de saisir les mécanismes en jeu lorsque l'europeanisation échoue.

#### 3.1. Résultats de l'analyse comparative

L'analyse comparative par QCA identifie, sur la base d'une table des configurations, l'ensemble des combinaisons de conditions nécessaires et suffisantes à la mise en œuvre des textes<sup>6</sup>. Les combinaisons menant à l'absence de résultats sont également identifiées, les formules explicatives n'étant pas nécessairement symétriques. Afin d'obtenir une explication plus succincte, QCA intègre dans un deuxième temps des cas non observés ('hypothèses simplificatrices'), mais qui restent logiques au regard des cas observés (De Meur et Rihoux,

2002). Le lecteur intéressé trouvera le détail des opérations effectuées en annexe.

La première opération montre que la mise en œuvre des textes est expliquée par la présence de toutes les conditions<sup>7</sup>. Ce résultat atteste que la combinaison de l'ensemble des facteurs est nécessaire pour que le texte européen puisse être traduit dans le contexte national. On observe donc une mise en œuvre dans les cas où les partenaires sociaux disposent d'une position institutionnelle forte sur le plan domestique ainsi que d'une capacité à intervenir dans le domaine du texte. Par ailleurs, les acteurs nationaux considèrent que les enjeux traités par le texte doivent faire l'objet d'une coordination européenne et ne peuvent être traités uniquement sur le plan national. Toutefois, l'absence d'un partenaire dans le comité n'empêche pas l'autre partie de développer des actions, soit de manière unilatérale, soit conjointement, lorsqu'elle peut convaincre l'autre partie de la pertinence des actions prescrites par le code.

Lorsqu'on examine les résultats obtenus lors d'une non-mise en œuvre, il s'avère que l'absence d'au moins une des conditions empêche toute mise en œuvre. D'une part, l'absence de capacité est contraignante. Bien que certaines organisations aient un intérêt à agir sur le plan européen, cet intérêt et la participation au dialogue social européen ne permettent pas de compenser leur manque de marge de manœuvre et leur faible position sur le plan national. D'autre part, si une organisation dispose d'une position institutionnelle forte sur le plan national, agir par le biais du dialogue social européen peut apparaître comme étant superflu et non nécessaire et ce niveau d'action ne sera tout simplement pas investi.

Enfin, les résultats montrent que, quelles que soient la position institutionnelle et la participation des partenaires sociaux, ces conditions ne seront pas suffisantes pour obtenir une mise en œuvre si les organisations nationales ne disposent pas de la capacité à intervenir dans le domaine couvert par le texte et si le thème du texte ne constitue pas un enjeu sur le plan national. En conséquence, seules les organisations compétentes dans le domaine couvert par le texte pourront effectivement en assurer le suivi sur le plan national. Par ailleurs, participer au dialogue social européen ne permet pas de compenser le manque de capacités et de contourner les contraintes du contexte national. Enfin, le texte doit correspondre aux enjeux des organisations nationales, car dans le cas contraire, le texte européen ne sera pas considéré comme une priorité et ne sera pas mis en œuvre.

Par conséquent, lorsque les acteurs nationaux sont chargés d'assurer le suivi des résultats du dialogue social européen sur le plan national, le contexte national va peser fortement sur leurs possibilités et décisions d'entreprendre des activités dans ce cadre. Tout d'abord, le système de relations professionnelles dans lequel ils agissent détermine leur capacité à intervenir. Ensuite les problèmes et enjeux nationaux vont conduire les organisations à décider si le thème du texte doit être finalement inclus dans leurs priorités. Participer au dialogue social européen n'est finalement pas une condition suffisante pour

<sup>6</sup> Les cas sont codés de la manière suivante: les deux premières lettres représentent le pays selon le code de rédaction interinstitutionnel européen et la dernière lettre représente le texte (F= accord sur la formation professionnelle en agriculture; T= accord sur la prévention des troubles-musculo squelettiques en agriculture et R: code de bonne conduite sur le recrutement transfrontalier dans le secteur hospitalier). Voir tableau 2 en annexe.

<sup>7</sup> Les opérations sont présentées en détail dans les tableaux 3 à 7 en annexe.

que le suivi soit possible, le retour au national étant fortement contraint. Lorsque les pratiques nationales sont fondamentalement différentes de ce qui est proposé dans le texte, il est difficile pour les partenaires sociaux de procéder à des changements radicaux. Les pratiques proposées doivent donc pouvoir être traduites facilement dans les contextes nationaux et répondre directement aux enjeux domestiques. Cela signifie donc que seule une partie des participants du dialogue social européen sont véritablement impliqués dans l'ensemble du processus de l'élaboration à la mise en œuvre du texte.

Afin de mieux comprendre les mécanismes en jeu lors de ces cas de non-mise en œuvre et d'identifier les freins à l'europanisation, nous approfondissons dans la section suivante deux cas tirés du secteur des hôpitaux.

### 3.2. Comprendre l'absence de mise en œuvre

Dans cette dernière section, nous détaillons deux cas illustratifs de processus menant à l'absence de mise en œuvre. Le premier cas illustre une situation de 'résistance' à l'europanisation. Nous prenons l'exemple des organisations syndicales belges dans le secteur des soins de santé et leur attitude face au code de bonne conduite sur le recrutement transfrontalier. Tout d'abord, la Belgique connaît un système de relations professionnelles de type néo-corporatiste dans lequel les partenaires sociaux disposent d'une autonomie importante dans le cadre des négociations collectives et disposent par conséquent de compétences dans de nombreux domaines touchant à l'emploi. Ils sont également régulièrement consultés par les autorités publiques. Les organisations belges détiennent donc une position institutionnelle forte qui se vérifie également dans le secteur des hôpitaux (Arcq *et al.* 2010, Van Gyes, 2009). Les syndicats belges participent au dialogue social européen. Toutefois leur investissement s'avère plus périphérique ou plus passif que celui d'autres organisations nationales. En effet, si les capacités des syndicats belges leur permettent de s'investir, leur motivation est limitée. Premièrement, leur position forte sur le plan national ne les incite pas à chercher un niveau de pouvoir plus favorable, les enjeux pouvant être directement gérés sur le plan national. Ensuite, les syndicats belges se reconnaissent très peu dans les résultats du dialogue social européen qui prennent la forme de recommandations non contraignantes, et donc très éloignées des conventions collectives belges ayant force de loi, et dont les normes sont finalement bien en dessous des normes nationales. Enfin sur le code de conduite, la manière d'aborder le problème s'avère également très éloignée des intérêts défendus au niveau national. En effet, si ces organisations reconnaissent la pénurie de personnel soignant comme une priorité, elles ne considèrent pas le recrutement transfrontalier comme étant une solution et préfèrent s'atteler plutôt au problème des conditions de salaires et d'emploi des travailleurs nationaux. Dès lors, la mise en œuvre du code de conduite n'est pas considérée comme une priorité et n'a donc fait l'objet d'aucune action.

Le deuxième cas illustre la situation d'organisations ayant un intérêt pour le dialogue social européen, mais peu de capacités sur le plan national. Les partenaires sociaux lettons dans le

secteur des hôpitaux disposent de marges de manœuvre très limitées (Karnite, 2009). En Lettonie comme dans d'autres nouveaux États membres, les relations professionnelles sont caractérisées par une désorganisation du côté patronal, un niveau sectoriel de négociation quasi inexistant et une intervention forte de l'État (Bohle et Greskovits, 2012). En raison de cette situation nationale, participer au dialogue social européen apparaît aux organisations lettones comme un moyen d'obtenir une reconnaissance et une légitimité qu'elles ne possèdent pas sur le plan national. Le dialogue social européen constitue l'occasion d'attirer l'attention des institutions européennes, mais également des organisations des interlocuteurs sociaux des autres pays sur la situation socio-économique et politique nationale et de mettre en évidence la difficulté d'action des organisations lettones. Dès lors, elles s'investissent de manière régulière aux comités de dialogue social européen malgré leur manque de ressources. L'organisation représentant les hôpitaux lettons a d'ailleurs participé directement à la rédaction du code de conduite en groupe restreint. En outre, leur participation au comité ainsi que les échanges qu'ils entretiennent avec les autres organisations sont, selon l'opinion de nos répondants, riches en termes d'apprentissage et très utiles pour la construction de leur propre dialogue social. Cependant, la mise en œuvre du code de conduite dans le contexte national s'avère fortement contrainte par le manque de capacité des acteurs nationaux. Les interlocuteurs sociaux lettons se sont, toutefois, appuyés sur les messages véhiculés par le code qui mettent en exergue les problèmes causés par les migrations de personnel soignant en provenance le plus souvent des pays d'Europe de l'Est et de la nécessité de développer des services médicaux de qualité. La Lettonie est en effet confrontée à un sous-financement des soins de santé et en corollaire à des départs massifs de ses médecins et infirmières vers l'ouest de l'Europe (Karnite, 2011). Le code a donc été utilisé par les organisations lettones en tant qu'outil de conscientisation et de moyen de pression envers les autorités nationales.

Ces deux cas soulignent que si les conditions nationales sont importantes, elles ne suffisent pas à expliquer l'ensemble des mécanismes en jeu. Il est en effet nécessaire de s'intéresser à l'engagement des acteurs nationaux dans le processus de décision, aux raisons de cet engagement ainsi qu'à leurs attentes vis-à-vis du dialogue social européen. Ces éléments nous permettent de comprendre que l'absence d'impact du dialogue social européen peut être d'abord le fait d'une 'résistance' à l'Europe qui recouvre finalement une certaine déception face à ses résultats. Enfin, si les impacts apparaissent limités, ils ne sont pas totalement nuls, le dialogue social peut être un moyen d'apprentissage et de légitimation dans les contextes les plus défavorables.

## CONCLUSION

Lorsque Jacques Delors initie le dialogue social européen dans les années 1980, il entrevoit la possibilité d'instaurer une véritable concertation sociale au niveau européen qui inaugurerait la construction d'une Europe sociale. Trente ans plus tard, les résultats du dialogue social européen restent mitigés.

Si de nombreux textes sont élaborés chaque année dans les comités de dialogue social, leur mise en œuvre repose le plus souvent sur un processus volontaire et non contraignant. Il est donc difficile d'évaluer l'impact de ces accords d'autant qu'il n'existe jusqu'à présent aucune évaluation systématique de la mise en œuvre. Pour ces raisons, le dialogue social européen a fait l'objet de nombreuses critiques lui reprochant son manque de légitimité et d'efficacité. Le dialogue social européen constitue-t-il donc une impasse plutôt qu'une nouvelle opportunité d'action ?

Dans cette contribution, nous avons examiné les conditions qui favorisent ou, au contraire, entravent le processus d'euro-péanisation lorsque les accords européens ont une forme non contraignante. De l'analyse comparative menée sur la mise en œuvre de trois accords sectoriels dans treize pays, il s'est avéré que les systèmes nationaux de relations professionnelles sont particulièrement structurants. La mise en œuvre est donc fortement articulée aux structures nationales existantes et dépend des marges de manœuvre dont disposent les interlocuteurs

sociaux. En effet, seules les organisations qui disposent de capacités ainsi que d'une certaine autonomie d'action sont aptes à s'emparer des textes et à les utiliser pour mener à bien leurs objectifs sur le plan national. En conséquence, les accords issus du dialogue social européen ne garantissent pas une légitimation des interlocuteurs sociaux auprès de leur gouvernement national et n'ouvrent pas ou peu de nouvelles opportunités d'action.

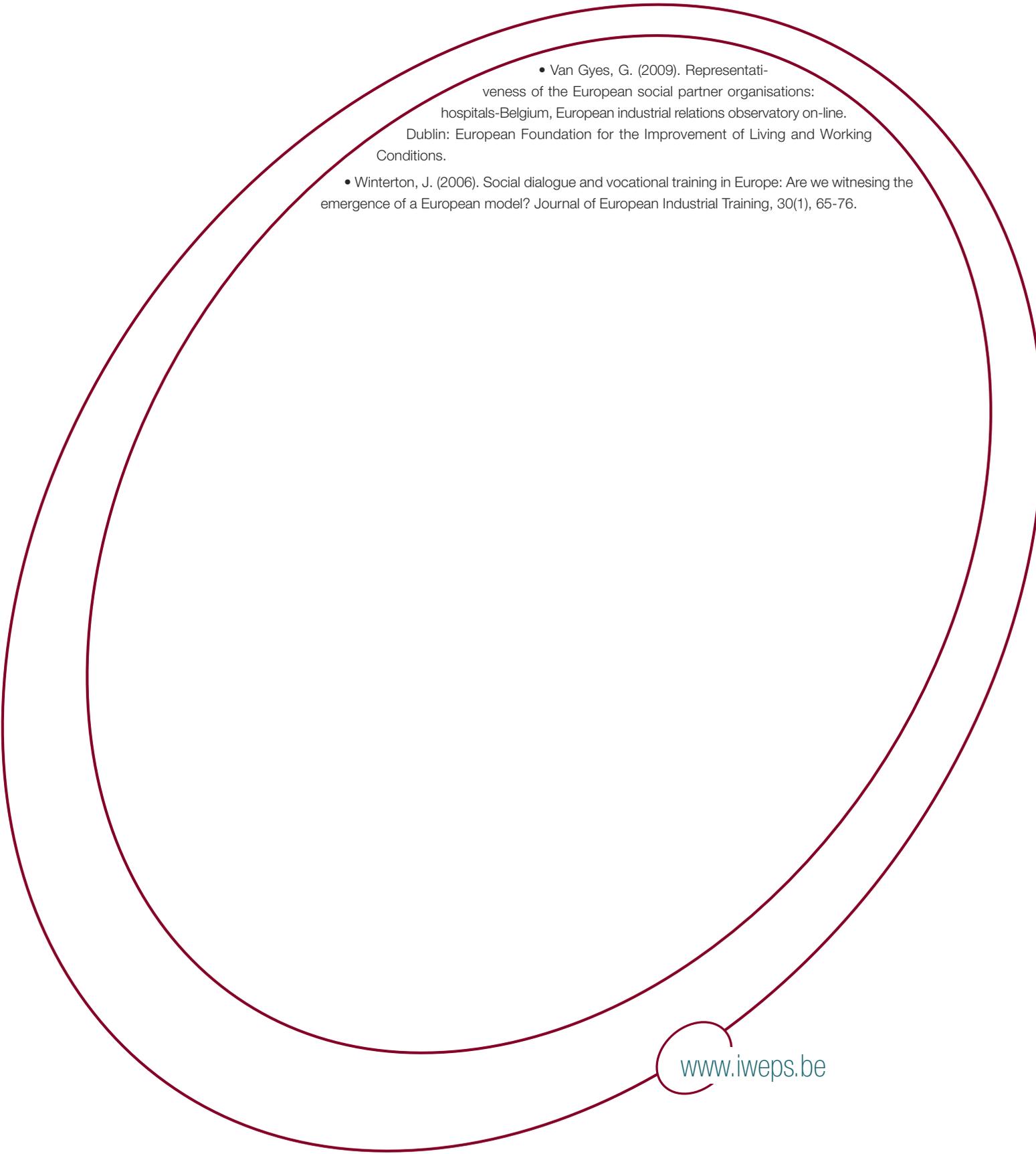
Par ailleurs, il est important que le texte puisse s'appliquer sur le plan national et être utilisé par les acteurs pour répondre à leurs préoccupations. Ceci implique non seulement une adéquation avec les enjeux nationaux, mais aussi un intérêt pour les acteurs de passer par le dialogue social européen pour répondre à des problèmes nationaux.

Au final, le développement du dialogue social européen et l'euro-péanisation qui lui est sous-jacente reposent sur deux dimensions essentielles. Tout d'abord, un accroissement des capacités et de l'autonomie d'action des interlocuteurs sociaux dans les différents États membres ainsi qu'une meilleure articulation entre le fonctionnement du dialogue social européen et les structures de dialogue social sur le plan national s'avèrent nécessaires. Le dialogue social européen doit pouvoir en outre être perçu par les acteurs nationaux comme un champ d'action pertinent aux regards des enjeux socio-économiques transnationaux et comme une plateforme d'opportunités d'échanges et d'apprentissage.

## BIBLIOGRAPHIE

- Arcq, E., Capron, M., Léonard, E., et Reman, P. (dir.). (2010). *Dynamiques de la concertation sociale*. Bruxelles: CRISP.
- Baumgartner, F., et Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beyers, J., et Kerremans, B. (2012). Domestic Embeddedness and the Dynamics of Multilevel Venue Shopping in Four EU Member States. *Governance*, 25(2), 263-290.
- Bohle, D., et Greskovits, B. (2007). Neoliberalism, Embedded Neoliberalism and Neocorporatism: Towards Transnational Capitalism in Central-Eastern Europe. *West European Politics*, 30(3), 443-466.
- Börzel, T. A., et Risse, T. (2006). Europeanization: the domestic impact of European union politics. In K. E. Jorgensen, M. A. Pollack et B. Rosamond (dir.), *Handbook of European Union Politics* (pp. 483-504). London: Sage.
- Cowles, M. G., Caporaso, J., et Risse, T. (2001). *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ithaca & London: Cornell University Press.
- Cronqvist, L., et Berg-Schlosser, D. (2009). Multi-Value QCA (mvQCA). In B. Rihoux et C. C. Ragin (dir.), *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related techniques* (pp. 69-86). London: Sage.
- De Meur, G., et Rihoux, B. (2002). *L'analyse quali-quantitative comparée (AQQC-QCA): Approche, techniques et applications en sciences humaines*. Louvain-la-Neuve (Belgium): Academia-Bruylant.
- Didry, C., et Mias, A. (2005). *Le moment Delors: les syndicats au coeur de l'Europe sociale*. Bruxelles: PIE-Peter-Lang.
- Dufresne, A. (2006). The evolution of Sectoral Industrial Relations Structures in Europe. In A. Dufresne, C. Degryse et P. Pochet (dir.), *The European sectoral social dialogue. Actors, Developments and Challenges* (pp. 49-81). Brussels: P.I.E. Peter Lang.
- Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M., et Leiber, S. (2005). *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. New York: Cambridge University Press.
- Jacquot, S., et Woll, C. (2008). Action publique Européenne: les acteurs stratégiques face à l'Europe. *Politique européenne*, 2(25), 161-192.
- Héritier, A., et Knill, C. (2001). Differential responses to European policies: A comparison. In A. Héritier, D. Lehmkuhl, C. Knill, D. Kerwer, M. Teutsch et A.-C. Douillet (dir.), *Differential Europe: new opportunities and restrictions for memberstate policies* (pp. 257-294). Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hoffmann, J., Hoffmann, R., et Llanwarne, K. (2009). Prospects for European industrial relations and trade unions in the midst of modernisation, europeanisation and globalisation. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 15(3-4), 389-417.
- Karnite, R. (2009). Representativeness of the European social partner organisations: hospitals-Latvia, European industrial relations observatory on-line Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Karnite, R. (2011). Hospitals protest against lack of funds, European industrial relations observatory on-line. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Keller, B. (2008). Social dialogue. The specific case of the European union. *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 24(2), 201-226.
- Keune, M., et Marginson, P. (2013). Transnational Industrial Relations as Multi-Level Governance: Interdependencies in European Social Dialogue *British Journal of Industrial Relations*, 51(3), 473-497.

- Kluver, H. (2010). Europeanization of Lobbying Activities: When National Interest Groups Spill Over to the European Level. *Journal of European Integration*, 32(2), 175-191.
- Kluver, H. (2012). Informational lobbying in the European Union: the effect of organisational characteristics *West European Politics*, 35(3), 491-510.
- Lallement, M. (2008). *Sociologie des relations professionnelles*. Paris: Editions La Découverte.
- Léonard, E. (2008). European Sectoral Social Dialogue: An Analytical Framework. *European Journal of Industrial Relations*, 14(4), 401-419.
- Marks, G., et Hooghe, L. (2004). Constrasting Visions of Multi-level Governance. In I. Bache et M. Flinders (dir.), *Multi-level Governance* (pp. 15-30). Oxford: Oxford University Press.
- Marks, G., et McAdam, D. (1996). Social movements and the changing structure of political opportunity in the European union. *West European Politics*, 19(2), 249 - 278.
- Martinsen, D. S. (2012). The Europeanization of Health Care: Processes and Factors *In* T. Exadaktylos et C. M. Radaelli (dir.), *Research Design in European studies: Establishing Causality in Europeanization* (pp. 141-159). New York: Palgrave MacMillan.
- Perin, E., et Léonard, E. (2011). European sectoral social dialogue and national social partners. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 17(2), 159-168.
- Pralle, S. B. (2003). Venue shopping, political strategy, and policy change: the internalization of Canadian forest advocacy. *Journal of Public Policy*, 23(3), 233-260.
- Radaelli, C. M. (2006). Européanisation. In L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 193-202). Paris: Les Presses de SciencesPo.
- Ragin, C. C. (1987). *The Comparative Method. Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, Los Angeles & London: University of California Press.
- Rihoux, B., et Ragin, C., C. (Eds.). (2009). *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. London: Sage.
- Saurugger, S., et Surel, Y. (2006). L'européanisation comme processus de transfert de politique publique. *Revue internationale de politique comparée*, 13(2), 179-211.
- Saurugger, S. (2008). Une sociologie de l'intégration européenne. *Politique européenne*, 2(25), 5-22.
- Schiek, D. (2005). Autonomous collective agreements as a regulatory device in European labour law: how to read article 139 EC. *Industrial Law Journal*, 34(1), 23-56.
- Schulten, T. (2005). *Changes in national collective bargaining systems since 1990*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Smismans, S. (2008). The European social dialogue in the shadow of hierarchy. *Journal of Public Policies*, 28(1), 161-180.
- Smith, A. (2004). *Le gouvernement de l'Union européenne. Une sociologie politique*. Paris. L.G.D.J.
- Traxler, F. (2007). Representativeness of the social partners: agricultural sector. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Traxler, F. (2009). Representativeness of the European social partner organisations: Hospitals. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.



- Van Gyes, G. (2009). Representativeness of the European social partner organisations: hospitals-Belgium, European industrial relations observatory on-line. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

- Winterton, J. (2006). Social dialogue and vocational training in Europe: Are we witnessing the emergence of a European model? *Journal of European Industrial Training*, 30(1), 65-76.

Annexe : Tableau 1. Résultats de la mise en œuvre des trois accords

Pays	accord formation professionnelle (1)	accord TMS (2)	code de conduite sur le recrutement (3)
Allemagne	1. mise en place de nouvelles pratiques 4. collaborations/échanges	1. mise en place de nouvelles pratiques 2. actions de dissémination	2. actions de dissémination 3. actions de conscientisation 4. collaborations/échanges
Belgique	1. mise en place de nouvelles pratiques 4. collaborations/échanges	1. mise en place de nouvelles pratiques	5. absence d'action
Bulgarie	3. actions de conscientisation 4. collaborations/échanges	3. actions de conscientisation 4. collaborations/échanges	pas de données
Danemark	1. mise en place de nouvelles pratiques 4. collaborations/échanges	1. mise en place de nouvelles pratiques	1. mise en place de nouvelles pratiques 2. actions de dissémination
Espagne	4. collaborations/échanges	1. mise en place de nouvelles pratiques 4. collaborations/échanges	pas de données
France	1. mise en place de nouvelles pratiques 4. collaborations/échanges	1. mise en place de nouvelles pratiques	3. actions de conscientisation
Grèce	5. absence d'action	5. absence d'action	5. absence d'action
Irlande	5. absence d'action	5. absence d'action	5. absence d'action
Lettonie	pas de données	pas de données	3. actions de conscientisation
Pays-Bas	pas de données	pas de données	1. mise en place de nouvelles pratiques 2. actions de dissémination
Roumanie	pas de données	pas de données	5. absence d'action
Royaume-Uni	1. mise en place de nouvelles pratiques 4. collaborations/échanges	5. absence d'action	5. absence d'action
Suède	1. mise en place de nouvelles pratiques	1. mise en place de nouvelles pratiques	2. actions de dissémination 3. actions de conscientisation

(1) Accord européen sur la formation professionnelle en agriculture,

(2) Accord européen sur la réduction de l'exposition des travailleurs aux risques de troubles musculo-squelettiques d'origine professionnelle en agriculture

(3) Code de conduite concernant le recrutement et la rétention transfrontaliers éthyques dans le secteur hospitalier

Tableau 2. Présentation des cas sous forme de données dichotomiques

	CAP	CAPTEX	STRATEX	PART	TRANS
BEF	1	1	1	1	1
BET	1	1	1	1	1
BER	1	1	0	1	0
BGF	0	0	1	2	0
BGT	0	0	1	2	0
DEF	1	1	1	2	1
DET	1	1	1	2	1
DER	1	1	1	2	1
DKF	1	1	1	1	1
DKT	1	1	1	1	1
DKR	1	1	1	2	1
ELF	0	0	0	0	0
ELT	0	0	0	0	0
ELR	0	0	0	0	0
ESF	1	0	1	2	0
EST	1	1	1	2	1
FRF	1	1	1	2	1
FRT	1	1	1	2	1
FRR	1	1	0	1	0
IEF	1	0	0	1	0
IET	1	0	0	1	0
IER	1	0	1	2	0
LVR	0	0	1	2	0
NLR	1	1	1	2	1
ROR	0	0	1	1	0
SEF	1	1	1	2	1
SET	1	1	1	2	1
SER	1	1	1	2	1
UKF	1	1	1	1	1
UKT	1	1	0	1	0
UKR	1	1	1	2	1

**Note :** Les cas sont codés de la manière suivante: les deux premières lettres représentent le pays selon le code de rédaction interinstitutionnel européen et la dernière lettre représente le texte (F= accord sur la formation professionnelle en agriculture; T= accord sur la prévention des troubles musculo-squelettiques en agriculture et R: code de bonne conduite sur le recrutement transfrontalier dans le secteur hospitalier).

Les facteurs explicatifs (les conditions) de la mise en œuvre sont représentés de la manière suivante :

- CAP = capacité institutionnelle des interlocuteurs sociaux
- CAPTEX= compétence des interlocuteurs sociaux dans le domaine couvert par le texte
- STRATEX= le thème du texte constitue un enjeu pour les interlocuteurs sociaux
- PART= participation des interlocuteurs sociaux au dialogue social européen (2= les deux parties sont présentes ; 1= une seule partie est présente ; 0= aucune partie n'est présente)

## LES OPÉRATIONS DE MINIMISATION QCA

Tableau 3. Table des configurations

CAP	CAPTEX	STRATEX	PART	RESULTAT	CAS
1	1	1	1	1	BEF, BET, DKF, DKT, UKF
1	1	0	1	0	BER, FRR, UKT
0	0	1	2	0	BGF, BGT, LVR
1	1	1	2	1	DEF,DET,DER,DKR,EST,FRF,FRT,NLR,SEF,SET,SER
0	0	0	0	0	ELF, ELT, ELR
1	0	1	2	0	ESF, IER
1	0	0	1	0	IEF, IET
0	0	1	1	0	ROR

La première opération de minimisation (sans inclusion des cas non observés) montre que la mise en œuvre des textes est expliquée par la présence de toutes les conditions. Au contraire, l'absence d'au moins une condition empêche toute mise en œuvre.

Tableau 4. Formules explicatives de la mise en œuvre (sans inclusion des cas logiques)

$CAP\{1\} * CAPTEX\{1\} * STRATEX\{1\} * PART\{1\}$	N=5 (BEF, BET, DKF, DKT, UKF)
$CAP\{1\} * CAPTEX\{1\} * STRATEX\{1\} * PART\{2\}$	N=12 (DEF, DET, DER, DKR, EST, FRF, FRT, NLR, SEF, SET, SER, UKR)

Tableau 5. Formules explicatives de l'absence de mise en œuvre (sans inclusion des cas logiques)

$CAP\{1\} * STRATEX\{0\} * PART\{1\}$	N=5 (BER, FRR, UKT + IEF, IET)
$CAPTEX\{0\} * STRATEX\{1\} * PART\{2\}$	N=5 (BGF, BGT, LVR + ESF, IER)
$CAP\{0\} * CAPTEX\{0\} * STRATEX\{0\} * PART\{0\}$	N=3 (ELF, ELT, ELR)
$CAP\{0\} * CAPTEX\{0\} * STRATEX\{1\} * PART\{1\}$	N=1 (ROR)

Enfin, lorsqu'on procède aux opérations de minimisation en incluant les cas non observés, on obtient une explication plus succincte. Les conditions nécessaires et suffisantes de la mise en œuvre sont  $CAPTEX\{1\}STRATEX\{1\}$ , c'est-à-dire que, quelles que soient la position institutionnelle et la participation des partenaires sociaux, ces conditions ne seront pas suffisantes pour obtenir une mise en œuvre si les organisations nationales ne disposent pas de la capacité à intervenir dans le domaine couvert par le texte et si le thème du texte ne constitue pas un enjeu sur le plan national.

Tableau 6. Formule minimale explicative de la mise en œuvre (avec inclusion des cas logiques)

$CAPTEX\{1\}STRATEX\{1\}$	N=17 (BEF,BET,DKF,DKT,UKF+DEF,DET,DER,DKR,EST,FRF,FRT,NLR,SEF,SET,SER,UKR)
4 hypothèses simplificatrices	$CAP\{0\}CAPTEX\{1\}STRATEX\{1\}PART\{0\} +$ $CAP\{0\}CAPTEX\{1\}STRATEX\{1\}PART\{1\} +$ $CAP\{0\}CAPTEX\{1\}STRATEX\{1\}PART\{2\} +$ $CAP\{1\}CAPTEX\{1\}STRATEX\{1\}PART\{0\}$

Lorsqu'on procède à la minimisation sur la zone des 0 en incluant les cas logiques, on obtient le résultat présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau 7. Formules minimales explicatives de la non-mise en œuvre (avec inclusion des cas logiques)

$CAPTEX\{0\}$	N=1 (BGF,BGT,LVR+ELF,ELT,ELR+ESF,IER+IEF,IET+ROR)
$STRATEX\{0\}$	N= 8 (BER,FRR,UKT+ELF,ELT,ELR+IEF,IET)
12 hypothèses simplificatrices	$CAP\{0\}CAPTEX\{0\}STRATEX\{0\}PART\{1\}+$ $CAP\{0\}CAPTEX\{0\}STRATEX\{0\}PART\{2\}+$ $CAP\{0\}CAPTEX\{0\}STRATEX\{1\}PART\{0\} +$ $CAP\{0\}CAPTEX\{1\}STRATEX\{0\}PART\{0\} +$ $CAP\{0\}CAPTEX\{1\}STRATEX\{0\}PART\{1\} +$ $CAP\{0\}CAPTEX\{1\}STRATEX\{0\}PART\{2\} +$ $CAP\{1\}CAPTEX\{0\}STRATEX\{0\}PART\{0\} +$ $CAP\{1\}CAPTEX\{0\}STRATEX\{0\}PART\{2\} +$ $CAP\{1\}CAPTEX\{0\}STRATEX\{1\}PART\{0\} +$ $CAP\{1\}CAPTEX\{0\}STRATEX\{1\}PART\{1\} +$ $CAP\{1\}CAPTEX\{1\}STRATEX\{0\}PART\{0\} +$ $CAP\{1\}CAPTEX\{1\}STRATEX\{0\}PART\{2\}$

L'absence de l'une des deux conditions  $CAPTEX\{0\}+STRATEX\{0\}$  empêche toute mise en œuvre.



Wallonie



***IVEPS***

*INSTITUT WALLON  
DE L'ÉVALUATION,  
DE LA PROSPECTIVE  
ET DE LA STATISTIQUE*

Route de Louvain-la-Neuve, 2  
B-5001 BELGRADE – NAMUR

Tél. 32 (0)81 46 84 11

Fax 32 (0)81 46 84 12

[www.iweps.be](http://www.iweps.be)

[info@iweps.be](mailto:info@iweps.be)