

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Points forts et points faibles des nouvelles pratiques de réforme des Etats sociaux

Maesschalck, Marc; Loute, Alain

Published in:
Sozialalmanach 2007

Publication date:
2007

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Maesschalck, M & Loute, A 2007, Points forts et points faibles des nouvelles pratiques de réforme des Etats sociaux . dans *Sozialalmanach 2007*. Caritas-Luxembourg, Luxembourg, pp. 191-203.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Points forts et points faibles des nouvelles pratiques de réforme des Etats sociaux

MARC MAESSCHALCK ET ALAIN LOUTE¹

Si le point de vue de l'analyse philosophique spécialisée, qu'il s'agisse de théorie du droit et ou de théorie des normes sociales, a un certain intérêt actuellement face aux questions posées par les évolutions des systèmes publics de protection sociale en Europe, c'est parce qu'une partie de ces évolutions sont liées à de nouveaux usages des cadres normatifs dans la politique de l'intérêt public. Certes, les débats sur la mesure des performances des différents systèmes de protection sociale sont importants, tout comme le suivi des mécanismes de régulations mis en place par les différents gouvernements. Mais il faut aussi tenir compte, d'une manière plus globale, de l'évolution de l'arrière-plan normatif qui sous-tend ces initiatives politiques. A travers les réformes impulsées sous l'égide de la Troisième Voie de Blair et Schröder², à travers les objectifs de modernisation de l'Etat social post-industriel, notamment en référence à la construction d'un Etat social actif, à travers le pacte de stabilité, c'est aussi toute une manière de concevoir le rôle des règles de régulation qui s'est mise en place et a elle-même déjà évolué par rapport à ses premières expériences. Si l'analyse comparative du contenu ainsi que de la méthode des différentes politiques sociales est fondamentale, elle ne permet pas suffisamment d'identifier les présupposés théoriques qui orientent non pas tel ou tel choix, mais la manière d'intégrer ce choix à un cadre d'action plus général qui définit un mode de gouvernance sociale de l'intérêt public. Un tel exercice est aussi nécessaire parce qu'il interroge plus directement la manière dont la volonté démocratique entend se réaliser à travers son rapport normatif aux enjeux collectifs de protection sociale.

Nous procéderons en différentes étapes pour montrer que le projet de mobilisation de tous les acteurs concernés par la participation locale et la création de nouveaux partenariats a évolué d'un cadre d'élargissement de l'espace public à de nouveaux lieux de coordination des politiques sociales (sur le modèle par exemple des Missions Locales pour l'Emploi, ou des Maisons des Associations) vers des processus plus coopératifs de recherche de solution et

1 La présente recherche est effectuée dans le cadre du *Programme Pôles d'attraction interuniversitaires Etat belge - Politique scientifique fédérale*. Projet PA1-VI/06.

2 Cf. Giddens, Blair (2002).

de mise en réseau des compétences acquises au plan local. Cette évolution ne correspond pas à des effets de mode dans l'action publique, mais dans une recherche effective de redéfinition de la mission publique et du partenariat entre acteurs publics et acteurs privés dans son exécution. La variation des modes d'action publique est fonction d'une nouvelle intelligence des conditions de l'action collective et de son lien avec l'apprentissage social au sein de la mise en œuvre des dispositifs normatifs. C'est en fonction de la meilleure identification des conditions institutionnelles de l'apprentissage social que le passage des solutions de coordination aux processus d'action coopérative partagée s'est effectué, tendant même à devenir des processus d'expérimentation conjointe pour orienter les réformes sociales.

Une fois cerné le nœud de l'apprentissage social dans les évolutions actuelles du cadrage de l'action publique comme forme d'action collective en matière de politique sociale, il sera possible d'en identifier les points forts, comme autant d'avancées par rapport aux objectifs annoncés, mais également d'en signaler les points faibles en fonction des limites de la cohérence poursuivie. Nous serons alors en mesure d'indiquer sur quel aspect plus spécifique le cadre global d'action devrait tenter d'évoluer.

L'épuisement du modèle délibérativiste

L'idée selon laquelle «tous ceux qui sont en principe concernés» par une situation ou un enjeu social «peuvent participer, libres et égaux»³, à un débat argumenté conduisant à l'élaboration de normes communes s'est progressivement heurtée à un écueil majeur qui a mis en évidence des limites indéniables de cette culture délibérative. Dans ce modèle, c'est la convocation des acteurs et leur agrégation qui prévaut pour garantir l'implémentation d'un cadre d'action. Ce modèle produit de bons résultats, lorsque, «dans le cadre d'une culture politique commune, les partenaires d'une négociation peuvent faire référence aux valeurs et aux idées qu'ils partagent quant à la justice, ceci donnant lieu à une meilleure entente que celle qui n'est fondée que sur la rationalité fins-moyens»⁴. On peut ainsi considérer que les pactes sociaux en Irlande ont produit «une meilleure compréhension de l'interdépendance au niveau des secteurs organisés, un plus grand sentiment d'honnêteté et de partage des bénéfices, une approche constructive où les différents groupes d'intérêts s'attachent à résoudre des problèmes communs et une participation plus importante à tous les niveaux»⁵. L'exemple pourrait aussi s'étendre aux pactes espagnols de 1996 et de

3 Habermas (1992), p. 140.

4 Habermas (2000), p. 119.

5 Bentzen & Visser (2006), p. 8.

1997⁶. Mais si l'on prend l'exemple français du Contrat de Première Embauche ou celui du Pacte des générations en Belgique, on s'aperçoit qu'en contexte d'opposition politique suscitée par les réformes, il devient très difficile d'impliquer les autres acteurs concernés dans le processus, même s'ils partagent largement le diagnostic qui préside aux réformes. Cette situation ne provient pas simplement de problèmes d'ordre stratégique, mais résulte des limites du cadre délibératif dans son ensemble. Il dépend de l'intérêt contextuel des acteurs convoqués à s'impliquer effectivement, sans que des conditions de transformation des représentations de ces acteurs n'aient été prises en compte.

Cet écueil est celui de la mise en capacité (ou «capacitation») des acteurs concernés à assumer leur rôle discursif au sein de cette programmation délibérative de la société. Les nouvelles formes de délibération sociale entendaient en effet jouer sur deux tableaux: assurer une éducation des acteurs pour qu'ils apprennent à viser des expressions plus universelles de leurs intérêts particuliers et de leurs préférences; constituer des espaces de délibération rendant possible une mise à égalité de ces différentes expressions pour qu'un point d'équilibre puisse se détacher sur la seule base de l'accroissement collectif de la rationalité des arguments échangés et d'une définition plus optimale de l'intérêt commun. Cependant, la volonté de jouer sur ces deux tableaux était sous-tendue par une certaine ambiguïté: l'idée que la stimulation de nouvelles structures délibératives couplée avec la mise en place de mécanismes de convocation suffiraient à provoquer chez les acteurs de nouvelles routines de comportement et les rendraient ainsi capables de s'adapter au nouveau jeu. D'une certaine manière, c'est la structure de l'offre qui prévalait sur celle de la demande: différentes initiatives ont été prises comme celle du New Deal au Royaume-Uni en 1998, mais sans tenir compte d'un meilleur ajustement avec les attentes des acteurs et sans mettre en place des structures d'échanges d'expérience et de savoir⁷.

Dès lors, l'innovation institutionnelle dans les modes de régulation sociale de certains sous-secteurs de la vie politique n'apporte pas comme telle de réponse au défi de la mise en capacité des acteurs eux-mêmes. Elle compte au contraire sur la capacité spontanée des acteurs concernés en première ligne de recourir à des formes d'organisation en réseau pour gagner des compétences nouvelles et construire un savoir spécifique capable de justifier leurs préférences. L'accroissement des performances participatives est ainsi considéré comme une conséquence résultant de l'incitation à user de ressources supposées disponibles chez les acteurs. C'est pourquoi la mise en évidence de certaines réussites locales occulte un autre phénomène favorisé par l'option délibérativiste qui est le recours à l'expertise pour combler les déficits de compétence des concernés et tenter de pondérer les différents intérêts en présence. Le processus d'apprentissage social se réduit alors à l'agrégation des expertises

6 Hemerijck (2005), p. 15–16.

7 Bentzen & Visser (2006), p. 7.

et renforce les conflits de frontières entre disciplines, quand il ne concourt pas, comme le souligne Olivier Godard, à la simplification des enjeux⁸.

L'issue expérimentaliste

Ces limites des solutions délibérativistes sont aujourd'hui bien identifiées par tous les auteurs qui, en cherchant leur inspiration du côté, notamment, des théories pragmatistes de l'éducation à la démocratie, tentent de proposer de nouveaux cadres de participation pour débloquer l'innovation démocratique. C'est la manière de pouvoir collectivement s'approprier la construction politique d'une destination commune qui devient l'enjeu central de la gouvernance démocratique. Il peut s'agir tout autant de réflexions en termes de gestion de ressources énergétiques communes, de biens publics, de développement régional durable, de contrats d'environnement que de re-régulation des exigences de service universel dans le domaine de la santé, de l'éducation, des transports, de l'énergie ou des télécommunications. L'essentiel dans toutes ces recherches est de déterminer de nouvelles manières de créer de la coopération sociale, du savoir commun et des échelles de comparaison pour être en mesure d'évaluer les résultats de la participation et d'accompagner ses exigences.

Cette exigence «processuelle» d'une démocratie appropriable nous semble être le nœud des préoccupations exprimées par le courant dit d'expérimentalisme démocratique, rassemblant des rawlsiens comme Joshua Cohen ou des procéduralistes comme Charles Sabel⁹. Par «expérimentalisme démocratique¹⁰», ces auteurs désignent «le système de résolution de problèmes publics qui combine un apprentissage fédéral avec la protection des intérêts des juridictions fédérées et les droits des individus¹¹». Leur réflexion se construit dans le champ des théories du gouvernement politique. Elles intègrent leur théorie du gouvernement à un modèle d'apprentissage et mettent en évidence les deux niveaux d'apprentissage qui doivent être combinés pour permettre à des entités fédérées d'expérimenter des solutions: il s'agit de l'expérimentation au niveau local de nouvelles solutions et de l'expérimentation au niveau fédéral rendue possible par la comparaison des différentes solutions locales.

L'intérêt de ces réflexions est qu'elles tentent de dépasser, grâce à l'apprentissage social, certaines limites de la démocratie représentative (dite «indirectement délibérative») sans pour autant se contenter de la fiction d'une démocratie directe. L'expérimentalisme démocratique et la polyarchie directement délibérative introduisent immédiatement à une nouvelle forme

8 Cf. Godard (1999), p. 58.

9 Cf. Cohen, Sabel (1997).

10 Sur les enjeux plus théoriques de ce genre d'approche, cf. Lenoble, Maesschalck (2003).

11 Dorf, Sabel (1998), p. 288.

de délibération. Comme Chuck Sabel et Michael Dorf l'ont déjà expliqué en 1998, un système de collaboration où les personnes apprennent mutuellement des succès et des échecs de chaque participant est capable de réduire la vulnérabilité engendrée par la recherche décentralisée de solutions¹².

Selon Dorf et Sabel, l'apport du pragmatisme réside dans un modèle d'apprentissage par contrôle où la gouvernance publique exige des incitants pratiques comme l'évaluation comparative, le co-design et la correction des erreurs pour favoriser l'échange des savoirs et des expériences dans l'expérimentation de solutions réalisables¹³. Selon un tel modèle de gouvernance, au niveau national, les objectifs, les contenus des politiques publiques doivent être peu définis, flous et généraux pour permettre, au niveau des unités locales fédérées, d'expérimenter des solutions. Un double apprentissage social est ainsi attendu: celui qui résulte des choix nécessaires à la mise en œuvre de solutions par les expérimentations locales et celui qui résulte au plan fédéral de l'évaluation et de la comparaison des différentes solutions locales. Ce genre d'approche repose donc à la fois sur les capacités d'autorégulation des groupes d'acteurs concernés au plan local, mais aussi sur la capacité du pouvoir régulateur de garantir l'égalité de statut et la liberté dans chaque expérimentation et entre les expérimentations elles-mêmes.

L'idée expérimentaliste d'une évaluation mutuelle et d'expérimentations conjointes conduit à déterminer la nature pratique de la sphère publique d'une manière très différente de celle conduite par le modèle de délibération, qui se concentre sur les principes équitables et sur les arguments rationnels. Le point crucial ne réside plus dans la mise en évidence de la contrainte rationnelle d'une discussion juste, mais dans les conditions rendant possible un apprentissage à partir de la confrontation réelle entre différents acteurs engagés, en fonction de leurs intérêts spécifiques, dans un domaine de gouvernance à niveaux multiples.

Le nœud de l'apprentissage social

Comme le soulignent de nombreux chercheurs aujourd'hui¹⁴, un effet positif des efforts d'évaluation comparative portant sur les différentes tentatives de réforme des Etats sociaux européens réside dans le lien plus strict établi entre les procédures d'évaluation et les conditions d'apprentissage collectif. La question de savoir comment on apprend en évaluant est devenue tout aussi importante que celles de savoir quoi et comment évaluer. Ce déplacement de l'attention ne se réduit pas à un élargissement de la liste des éléments

12 Cf. Dorf, Sabel (1998), p. 287-288.

13 Cf. Dorf, Sabel (1998), p. 286-287.

14 Cf. Deakin & De Schutter, (éds., 2005).

à prendre en considération lors du suivi et du contrôle des résultats obtenus. Il comporte des aspects plus complexes et plus subtils qu'il s'agit de ne pas manquer pour en tirer tout le bénéfice attendu.

D'abord, ce déplacement de l'attention présuppose un autre usage des règles sociales que celui retenu dans des modèles traditionnels d'injonction du type «command and control». Au lieu d'être face à un processus linéaire allant de l'élaboration des politiques jusqu'à leur implémentation à travers une représentation causale, un savoir unilatéral et des règles assorties de sanction, le processus de policy making dans son ensemble vise à compenser les déficits d'information, d'implémentation et de motivation par une recherche conjointe de solution¹⁵. On parlera alors de formes «décentrées» de gouvernance dans le cadre d'un «post-regulatory state». L'enjeu est de considérer la politique de l'intérêt public sur le modèle d'une action collective visant à privilégier les formes d'encadrement qui permettent la meilleure implication des acteurs concernés dans la réalisation des objectifs poursuivis. Le dispositif normatif lui-même est donc supposé doté d'un pouvoir de transformation des acteurs grâce au mode d'appropriation des règles qu'il rend possible. Plutôt que de concevoir une mesure sociale sur le modèle d'un incitant visant à intéresser des acteurs par des gains directs ou indirects, la mesure sociale est conçue comme partie intégrante d'un processus appropriable par les acteurs et susceptible de les amener à acquérir de nouvelles compétences, à modifier leurs comportements et leurs attentes. La mesure sociale se transforme alors en processus d'accompagnement visant à remettre en capacité d'initiative les acteurs concernés.

Un deuxième aspect de cette nouvelle culture de l'intérêt public est à souligner. L'apprentissage collectif dont il est question ne se réalise pas sans certaines conditions. Il ne suffit donc pas d'augmenter le degré de sollicitation des capacités des acteurs par un processus mieux centré sur leur potentiel d'auto-transformation, il faut aussi que soient mis en place des mécanismes spécifiques qui permettent la transformation des représentations des acteurs grâce à un processus où ils parviennent effectivement à s'organiser eux-mêmes pour apprendre à apprendre. Ces mécanismes appellent à leur tour une transformation des modes d'évaluation de l'autorité de suivi et de contrôle, car ce n'est plus uniquement l'évaluation des performances en termes de réalisation des objectifs qui importent, mais aussi l'évaluation des capacités de «redesigning» des dispositifs pour favoriser le nouveau modèle d'intervention sociale.

15 Black (2001).

Points forts des nouvelles pratiques de réforme sociale

Dès que l'accent est mis directement sur les dynamiques d'apprentissage en se fondant sur les propriétés réflexives et évaluatives des cadres normatifs, des gains spécifiques d'action collective peuvent être attendus et vont dépasser le cadre minimal posé par une évaluation stratégique des résultats, se déclinant selon l'ordre motivation, implémentation et information. Dans ce cadre d'intervention, on gagne en qualité de participation des acteurs concernés, en cohérence procédurale des dispositifs de participation et en réflexivité du cadre évaluatif lui-même.

1. Des solutions de coordinations décentralisées: les sub-politics

Au niveau des acteurs bénéficiaires, l'intérêt de tels processus visant à produire des solutions collectives de coordination est l'impact qu'il produit au plan des capacités de positionnement dans l'interaction sociale. La recherche décentralisée de solutions collectives de coordination favorise la participation des non-spécialistes dans la recherche de solution, l'élargissement du débat à une plus grande diversité de groupes, enfin une plus grande exigence collective de sérieux dans les prises de parole et de continuité dans le suivi des dossiers¹⁶. Dans ces processus, comme le soulignent Innes et Booher¹⁷, les acteurs acquièrent de nouvelles identités, ils construisent de nouvelles significations partagées et de nouvelles heuristiques de leurs propres possibilités d'action, ils adoptent des comportements novateurs. Ainsi, par exemple, créer des cadres de coopération locale pour la recherche d'emploi ou de logement contribue à «décentraliser la compétence à l'échelon le plus bas possible».

2. Une action spécifique sur les réseaux par le choix des designs

Au niveau de la mise en place des autorités de suivi et de contrôle, l'attention portée à l'appropriation des acteurs concernés a un impact sur les designs institutionnels. Il est certain, comme on l'a noté en suivant des auteurs comme Callon, Lascoumes et Barthe, que l'on a pu voir se former, grâce à cette orientation néo-institutionnaliste, de nouveaux mécanismes de négociation sociale, à travers des lieux de débat hybrides. L'avantage de ce modèle est de mettre en évidence deux critères qui sont l'égalité des conditions d'accès aux débats et l'exigence de traçabilité des débats¹⁸. A ces critères formels s'ajoutent d'autres qui concernent aussi directement l'intensité, l'ouverture et la qualité des débats. L'intensité renvoie à l'implication effective des non-spécialistes dans l'exploration des solutions possibles; l'ouverture fait référence à la diversité des groupes consultés, leur

16 Callon, Lascoumes & Barthe (2001), p. 219.

17 Cf. Innes & Booher (2003), p. 39.

18 Cf. Callon, Lascoumes & Barthe (2001), p. 223.

indépendance et leur représentativité; la qualité prend en compte le sérieux des prises de parole et leur continuité dans le suivi des dossiers¹⁹.

Le degré d'apprentissage inscrit dans les procédures (plutôt que le seul degré de dialogisme) rend les dispositifs collectifs plus sensibles «aux signaux faibles qui permettent de détecter l'émergence d'identités en mal de reconnaissance», à la «réhabilitation des compétences des non-spécialistes et plus précisément des groupes concernés», ainsi qu'à la «nécessaire relativisation des principes et des standards généraux»²⁰. Il en résulte une gestion plus collaborative de l'agenda du processus.

3. Une remise en question des préférences culturelles par l'accroissement de réflexivité et la mise en place d'une méthode collaborative

Enfin, au niveau des partenariats entre différents Etats sociaux, la méthode collaborative déjà appliquée à l'interne peut conduire à des objectifs collaboratifs beaucoup plus ambitieux, permettant de remettre en question les sous-optimalités héritées des préférences culturelles dans les usages de l'action publique. Tout en restant au plus près des conditions particulières à chaque contexte national, il est possible de prêter attention aux récurrences et d'identifier des erreurs éliminables au niveau des designs institutionnels eux-mêmes et en fonction de contre-performances liées aux objectifs fixés en commun.

Développée jusqu'à ce troisième niveau, la mise en œuvre des mesures sociales peut parvenir non seulement à remettre en question des choix politiques, mais des manières de choisir. C'est ce genre de déplacement en profondeur qui motive les évolutions actuelles des appareils de protection sociale, c'est-à-dire une certaine garantie d'avoir trouvé les repères nécessaires à un renouvellement de la manière de faire de l'Etat social, à devenir réellement innovant dans ce domaine, et pas uniquement performant en se concentrant sur le bon fonctionnement des routines mises en place.

Points faibles des nouvelles pratiques de réforme sociale

Il y a ainsi un lien étroit entre la volonté de recourir à des dispositifs plus attentifs aux capacités d'action de tous les acteurs concernés et la nécessité de chercher à déterminer des mécanismes d'apprentissage susceptible d'encadrer efficacement cet effort de capacitation. Ce genre d'approche doit non seulement s'appuyer sur les capacités d'autorégulation des groupes d'acteurs concernés au plan local, mais aussi sur la capacité du pouvoir régulateur

19 Cf. Callon, Lascoumes & Barthe (2001), p. 219. Il est ainsi possible de proposer un tableau d'évaluation des procédures, en fonction des exigences d'engagement en réseau, qui est assez précis.

20 Callon, Lascoumes & Barthe (2001), p. 342-343.

de garantir l'égalité de statut et la liberté dans chaque expérimentation et entre les expérimentations elles-mêmes. Comme l'écrit Peter Vincent-Jones, il faut parvenir à garantir une meilleure organisation délibérative entre l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus de gouvernance des réformes sociales. Ce genre d'approche dépend donc du développement d'un système de collaboration où les personnes apprennent mutuellement des succès et des échecs de chaque participant tout en étant capable de réduire la vulnérabilité engendrée par la recherche décentralisée de solutions²¹.

Or c'est sur ce deuxième aspect que les évolutions récentes nous semblent les plus aléatoires, et ceci pour deux raisons.

La première est qu'elles ne sont pas parvenues suffisamment à identifier des mécanismes d'apprentissage qui conduisent à une transformation des représentations des acteurs de manière à les rendre capable de saisir de nouvelles opportunités. Il s'avère que des incitants pratiques comme l'évaluation comparative, le co-design et la correction des erreurs pour favoriser l'échange des savoirs et des expériences dans l'expérimentation de solutions réalisables²² bien qu'utiles restent insuffisants pour garantir simplement la confiance et la coopération, l'engagement par rapport aux objectifs conjoints et l'attention à des épreuves particulières liées aux circonstances des différents groupes d'acteurs concernés.

La deuxième raison est que le rapport déficient à l'apprentissage n'a pas uniquement des conséquences au plan des acteurs engagés dans les dispositifs, mais aussi au plan des autorités de mise en œuvre et des autorités de contrôle, dans la mesure où l'enjeu est aussi pour elles, à travers ces dispositifs, de pouvoir apprendre de l'expérience des autres par les mécanismes de suivi et de contrôle. De nouveau un auteur comme Peter Vincent-Jones insiste ainsi d'un côté sur le fait qu'«aussi bien les entités régulatrices que les entités régulées ont besoin de s'adapter de l'intérieur et d'apprendre de leur environnements, de prendre en considération de nouvelles informations et d'ajuster leurs activités aux valeurs et aux buts centraux»²³, mais il souligne en même temps que «les conditions réflexives pour une opération réussie d'apprentissage collectif ... ne peuvent pas être supposée données»²⁴, en particulier parce que le caractère «responsive» des mécanismes n'est pas suffisamment élaboré. «La tâche des designers institutionnels est plutôt tout à la fois d'identifier ces conditions et de déterminer le rôle de l'Etat dans leur création positive.»²⁵

21 Cf. Dorf, Sabel (1998), p. 287-288.

22 Helper, MacDuffie & Sabel (2000).

23 Vincent-Jones (2006), p. 353.

24 Vincent-Jones (2006), p. 92. «Stable and cooperative relationships that benefit regulators and regulatees might be a mask for inefficiency, ineffectiveness, or fraud or corruption. The result in such a case would be to defeat the overall purpose of the regulatory regime. Again, the efficiency gains of relational contracting might be outweighed by disproportionate damage to other value such as equity or social justice, or harm to the interests of other stakeholders, such as consumers» (Vincent-Jones (2006), p. 348).

25 Vincent-Jones (2006), p. 92.

Mais pour rendre efficace un tel degré d'apprentissage, il faut de nouveau des mécanismes spécifiques susceptibles eux aussi de transformer les représentations des acteurs concernés pour les amener également à apprendre à apprendre. Or sur ce point, l'idée pragmatique d'une évaluation mutuelle et d'expérimentations conjointes ne suffit pas, nous semble-t-il, à constituer la nature pratique d'une nouvelle sphère publique qui serait susceptible de transformer les préférences culturelles²⁶ qui dominent encore les choix politiques de réforme sociale en Europe.

Ce double blocage de l'apprentissage a pour conséquence de laisser prise aux comportements opportunistes dans un contexte dominé par un activisme décentralisateur dont l'option expérimentaliste ne parvient pas à garantir suffisamment son propre encadrement évolutif. Sur ce plan, les attentes à l'égard d'une méthode ouverte de coordination ne peuvent être surévalués au risque de masquer la nécessité de dispositifs collaboratifs plus élaborés²⁷. L'échange soutenu d'informations, le travail comparatif réalisé en commun et l'élargissement des acteurs convoqués à ce type de processus ne peuvent contribuer à réaliser plus qu'un premier esprit d'appartenance et de responsabilité à l'égard d'un devenir commun. Mais ils sont loin de fournir des garanties fiables pour mesurer l'évolution effective des mécanismes d'apprentissage commun. C'est l'interaction entre les différents groupes concernés par les différentes politiques sociales qui doit être construite pour elle-même sans se référer à une forme implicite de communauté d'apprentissage immédiatement donnée par l'injonction politique. La clé d'un tel processus d'apprentissage réside, selon Donald Schön, dans l'exercice collectif d'un «recadrage» des rôles et des attentes en fonction d'un déplacement de l'attention vers de nouvelles possibilités coopératives. Un tel recadrage suppose de pouvoir identifier des comportements qui sont sources de blocages de solutions possibles, pour ensuite produire ses propres règles d'apprentissage au sein des dispositifs normatifs (apprendre à apprendre ou choisir comment choisir), autrement dit acquérir de nouvelles capacités d'usage des politiques sociales elles-mêmes.

26 Sur ce point, les considérations de M. J. Roe sur les contraintes culturelles nous semblent particulièrement éclairantes. Cf. Roe (2000). Comme commente J. Lenoble: «En analysant les contextes de plusieurs pays européens, Roe montre que les effets obtenus des règles de gouvernance prônées par l'approche contractualiste dominante ne conduisent pas aux effets supposés. Les variables «culturelles» propres au contexte de ces pays européens produisent d'autres effets. C'est dire que d'autres variables influencent les effets attendus des règles de droit des sociétés. Ainsi, par exemple, dans plusieurs pays du continent européen, on observe, souligne Roe, que les gouvernements, influencés par une approche «welfariste» des politiques sociales, font pression sur les «managers» pour que ceux-ci adoptent des décisions minimisant le coût social (en termes de licenciements) des stratégies adoptées. La conséquence en est que les actionnaires, dans leur mission de contrôle des managers, évitent de permettre un actionariat fortement dilué. Au contraire, l'actionariat s'efforcera de garder des minorités de blocage significatives de façon à s'assurer un contrepoids suffisant aux pressions politiques qui s'exercent sur les managers» (Lenoble (2003), p. 35, note 60).

27 De Schutter (2007), p. 52.

Concrètement, c'est bien à ce genre de questions que vient de se confronter le dernier livre blanc britannique consacré à évaluer l'évolution des réformes du système de santé en Angleterre²⁸. Il en ressort un certain échec au plan de la méthode elle-même qu'aucun indicateur spécifique n'a permis de signaler. C'est donc bien à la fois de *méthode collaborative* qu'il s'agit, mais en même temps de dispositifs d'attention sociale à de possibles insuffisances des dispositifs collaboratifs eux-mêmes. Or, à cet égard, les mécanismes de reporting n'interviennent qu'*ex post* et avec un réel retard vis-à-vis du déclenchement des problèmes. Cette situation pose plus globalement la question de dispositifs de réformes qui se base exclusivement sur le triangle technocrate – experts – décideurs, sans garantir un véritable rôle de suivi aux acteurs concernés et sans organiser l'interaction entre les différents niveaux d'intervention. Prenons comme exemple les propositions de mécanismes de refinancement de la Sécurité sociale comme la «contribution sociale généralisée» en France ou la «Cotisation sociale généralisée» en Belgique. Si des organisations syndicales ou de la société civile se contentent de proposer un tel mécanisme en adoptant la position d'expert s'adressant aux technocrates et aux décideurs, le mécanisme est d'emblée incomplet parce qu'il lui manque un dispositif spécifique d'encadrement collaboratif déterminant les modalités de suivi et le rôle que pourraient y jouer les différents acteurs, de même qu'il lui manque aussi une dimension comparative forte permettant à ce dispositif d'être intégré au niveau d'un processus européen et co-géré par les différents acteurs concernés. De telles remarques ont déjà été faites également à propos de la Banque Centrale Européenne, notamment par Michel Aglietta. Il y a à la fois un enjeu de représentation des stakeholders dans les mécanismes de décision, mais aussi un enjeu de dispositif tout aussi important que le premier. Le dispositif véritablement «responsive» est encore à créer pour éviter le simple jeu du reporting et amener à un cadre plus sensible et plus responsable lié à des *mécanismes de détection sociale* mettant en cause directement la productivité sociale des dispositifs au niveau de leurs effets sur la croissance.

28 “This White Paper confirms the vision in the Green Paper of high-quality support meeting people’s aspirations for independence and greater control over their lives, making services flexible and responsive to individual needs. We will build on what we have done, putting people more in control and shifting to a greater emphasis on prevention» (Department of Health (2006), p. 5). Cf. également: «Following the direction set out in *Independence, Well-being and Choice*, we will move from a system where people have to take what is offered to one where people have greater control over identifying the type of support or help they want, and more choice about and influence over the services on offer” (Department of Health (2006), p. 81).

Bibliographie

- BENTZEN, BIRGITTE & VISSER, JELLE (2006): Apprendre et collaborer pour une meilleure gouvernance et une mise en oeuvre efficace des réformes (26.04.2006). http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/thematic%20reviews%2006/april%2006/Visser,%20Bentzen_FR.pdf (06.03.2007).
- BLACK, JULIA (2001): Decentring Regulation. Understanding the Role of Regulation and Self-Regulation in a 'Post-regulatory' World. In: *Current Legal Problems*, Vol. 54, p. 103–146.
- CALLON, MICHEL, LASCOUMES, PIERRE & YANNICK BARTHE (2001): *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Seuil, Paris.
- COHEN, JOSHUA & SABEL, CHARLES (1997): Directly-Deliberative Polyarchy. In: *European Law Journal*, Vol. 3, No. 4, p. 313–342.
- DEAKIN, SIMON & DE SCHUTTER, OLIVIER (ÉDS., 2005): *Social Rights and Market Forces: Is the Open Coordination of Employment and Social Policies the Future of Social Europe?* Bruylant, Bruxelles.
- DEPARTMENT OF HEALTH (2006): Our health, our car, our say, a new direction for community service. URL: <http://www.dh.gov.uk/assetRoot/04/12/74/59/04127459.pdf> (06.03.2007).
- DE SCHUTTER, OLIVIER (2007): The role of Collective Learning in the Establishment of the Area of Freedom, Security and Justice in the UE. Draft.
- DORF, MICHAEL & SABEL, CHARLES (1998): A constitution of Democratic Experimentalism. In: *Columbia Law Review*, Vol. 98, No. 2, p. 267–473.
- GIDDENS, ANTHONY & BLAIR, TONY (2002): *La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie*. Trad. par Bouvet Laurent, Colombani, Emilie & Michel, Frédéric, Seuil, Paris.
- GODARD, OLIVIER (1999): De l'usage du principe de précaution en univers controversé. In: *Futuribles*, No. 239–240, p. 37–60.
- HABERMAS, JÜRGEN (1992): *De l'éthique de la discussion*. Trad. par Hunyadi, Mark, Cerf, Paris.
- HABERMAS, JÜRGEN (2000): *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*. Trad. par Rochlitz, Rainer, Fayard, Paris.
- HELPER, SUSAN, MACDUFFIE, JOHN PAUL & SABEL, CHARLES (2000): Pragmatic Collaborations: Advancing Knowledge by Controlling Opportunism. In: *Industrial and Corporate Change*, Vol. 9, No. 3, p. 443–483.
- HEMERIJCK, ANTON (2005): Linking Welfare Recalibration and Social Learning. URL: <http://www.northwestern.edu/rc19/Hemerijck.pdf> (06.03.2007).

- INNES, JUDITH & BOOHER, DAVID (2003): Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue. In: Hajer, Maarten & Wagenaar, Hendrik (éds. 2003): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press, Cambridge, p. 33–59.
- LENOBLE (2003): From an Incentive to a Reflexive Approach to Corporate Governance. In: Cobbaut, Robert & Lenoble, Jacques (éds., 2003): *Corporate Governance. An Institutional Approach*. Kluwer Law International, p. 17–63.
- LENOBLE, JACQUES & MAESSCHALCK, MARC (2003): *Towards a Theory of Governance*. Kluwer Law International, The Hague.
- VINCENT-JONES, PETER (2006): *The New Public Contracting. Responsiveness. Relationality*. Oxford UP, Oxford.
- ROE, MARK (2000): Political Preconditions to Separating Ownership from Corporate Control. In: *Stanford Law Review*, Vol. 53, No. 3, 2000, p. 539–606.