



**Chaire de recherche du Canada en
citoyenneté et en gouvernance**

Mondialisation et réformes des politiques sociales :
le rôle des organisations internationales.

BRUNO PALIER
C.E.V.I.P.O.F-C.N.R.S.

Conférence présentée le 12 février 2003

À l'Université de Montréal

Depuis le début des années 1990, l'État-providence est appelé à se réformer. De nombreux travaux ont étudiés ces processus de réformes¹. Ils se situent pour la plupart au niveau national. Ces travaux ont suscité un débat sur les causes de ces réformes. Dans le cadre de ce débat, deux ensembles d'hypothèses sont en confrontation. D'un côté, de nombreux auteurs et experts, que ce soit pour l'approuver ou pour le déplorer, pensent que c'est la mondialisation qui oblige les États-providence à s'adapter et se restructurer. En général, ces travaux annoncent ou souhaitent sinon la fin du moins la diminution et la transformation profonde de l'État-providence dans le sens d'un (même) modèle plus résiduel². De l'autre, de nombreux auteurs soulignent que même sans transformation supranationale - mondialisation ou construction européenne - les évolutions domestiques (transformation du travail, changements sociétaux, vieillissement démographique) de chaque Etat suffisent à rendre les réformes nécessaires³. Dans ce deuxième cas, l'analyse des réformes montre leur difficulté et la relative faiblesse de leur portée. Les conclusions de ces études montrent que l'État-providence survit aux difficultés, et que loin de converger, chaque système de protection sociale conserve ses particularités⁴.

Dans ces deux cas de figure, ce débat sur les causes tourne autour des problèmes rencontrés. Les causes (qu'il s'agisse de la mondialisation ou du vieillissement démographique) jouent le rôle de facteur déclenchant, qui pousse les États-providence à se réformer. Quand il s'agit de comprendre et d'analyser le contenu et le processus de ces réformes, de nouvelles variables sont mobilisées dans les recherches internationales, qui elles ne se réfèrent plus aux dimensions supra-nationales. Il s'agit d'une part des variables domestiques déjà mentionnées (une approche fonctionnaliste expliquant que les solutions retenues sont déterminées par le type de problèmes rencontrés : la réforme des retraites s'explique par le vieillissement démographique) et d'autre part des variables institutionnelles, institutions politiques et institutions propres aux systèmes de protection sociale eux-mêmes.

Cependant, chacune de ces approches semble trop fonctionnaliste, aussi bien en affirmant que tous les Etats-providence doivent converger du fait des forces de la globalisation, ou bien que chaque régime de protection sociale reste le même quand il s'ajuste, du fait de la dépendance institutionnelle. Que ce soit pour dire qu'il n'y a qu'une bonne voie (*one best way*) pour s'adapter à la globalisation, ou bien qu'il n'existe qu'une voie historique (*the historical path*) pour répondre à la globalisation au sein d'un même régime d'État-providence, on reste dans le

¹ G. Esping-Andersen, (ed.), *Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economies*, Londres, Sage, 1996 ; Maurizio Ferrera, Martin Rhodes, (eds.), « Recasting European Welfare States », *West European Politics* (numéro spécial), vol. 23, n°2, avril 2000 ; Stephan Leibfried, (ed.), « *The Future of the Welfare State* », *European Review* (numéro spécial), Cambridge University press, vol. 8, n°3, juillet 2000 ; Fritz Scharpf, Vivien Schmidt, (eds.), *From Vulnerability to Competitiveness: Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford: Oxford University Press, 2 volumes, 2000 ; Christine Daniel, Bruno Palier, (ed.), *La protection sociale en Europe, le temps des réformes*, Paris, La Documentation française, 2001 ; Paul Pierson, (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 2001 ; Rob S. Sykes, Pauline Prior, Bruno Palier (eds.), *Globalization and European Welfare States : Challenges and Changes*, Londres : Macmillan, 2001 ; Stephens, John D., Huber, Evelyne, 2001, *Development and crisis of the welfare state : parties and policies in global markets*, Chicago : University of Chicago Press.

² Cf Mishra, Ramesh (1999) *Globalization and the welfare state*, Cheltenham, Edward Elgar ou bien les vues de la Banque mondiale dans PALIER, Bruno, VIOSSAT, Louis-Charles (dir.), 2001, *Politiques sociales et mondialisation*, Paris, éditions Futuribles.

³ Pierson, Paul, 1998, 'Irresistible Forces, Immovable Objects : Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity' *Journal of European Public Policy* 5/4, pp. 539-560.

⁴ Cf notamment Pierson (ed.) op. cit.

monde de TINA (*There Is No Alternative*). Pourtant, les évolutions récentes des systèmes de protection sociale ne sont ni simplement des ajustements automatiques ni des évolutions adaptatives contraintes par de pures logiques institutionnelles, elles sont mises en œuvre par des politiques publiques, fruits de conflits, de négociations et de choix politiques. À côté des facteurs économiques et institutionnels, les décisions politiques importent aussi. Dans ce cadre, le rôle des acteurs « globalisés » (multinationales, organisations internationales) dans le travail de construction du diagnostic selon lequel les réformes sont nécessaires, ainsi que le travail d'orientation et de légitimation de certains types de réformes ne devraient pas être négligé pour comprendre les réformes des systèmes de protection sociale.

Dans ce texte, je voudrais faire l'hypothèse que, même si la globalisation ne faisait pas partie des causes des problèmes rencontrés par les États-providence contemporains, elle fait partie des solutions. Pour comprendre le contenu convergent des réformes mises en œuvre et saisir leur sens commun, il est important de faire référence aux idées des organisations internationales et à l'interaction entre acteurs internationaux et acteurs nationaux.

Cette hypothèse ouvre deux chantiers de recherche. Le premier concerne les idées produites au niveau international. Peut-on lire et analyser au niveau supra-national des conceptions communes, des visions communes, un référentiel des politiques sociales commun, qui serait en quelque sorte un référentiel de protection sociale globalisé ? Certains indices amènent à penser que ce chantier mérite d'être développé quand on sait que de plus en plus d'organisations internationales de poids, et à l'origine sans lien avec les politiques sociales, développent leurs propres analyses et propositions en matière de politiques sociales (Cf par exemple la production de la Banque mondiale sur la réforme des retraites ou bien le rôle accru des institutions européenne en matière de protection sociale depuis le sommet de Lisbonne). Le deuxième chantier concerne les processus de production, de circulation et d'influence de ces idées. Même si l'on peut trouver un ou des référentiels de protection sociale élaborés au niveau international, en quoi ceux-ci exercent-ils une influence sur les réformes nationales ? Ici encore, quelques indices amènent à regarder la circulation et l'influence de ces idées internationales de plus près, quand on entend plusieurs ministres français depuis 2001 vouloir mettre fin aux pré-retraites et développer la formation tout au long de la vie (termes exacts utilisés par les institutions de l'Union européenne depuis 1997 dans le cadre du processus de Luxembourg) ou quand on mesure la convergence des principes et des logiques qui structurent la plupart des réformes nationales, au-delà des différences de processus et d'institutions politiques, principes et logiques qui recourent ceux mis en exergue par les organisations internationales.

Quel est le contenu du référentiel de protection sociale globalisé ? Ces idées ont-elles une influence sur les réformes nationales ? Il s'agit donc de retracer le cheminement logique (les interactions cognitives) et le cheminement sociologique (les interactions sociales) des idées internationales en matière de protection sociale, l'hypothèse étant que retracer ces cheminements est indispensable pour comprendre les réformes récentes des systèmes de protection sociale. Dans la suite de ce texte, je vais présenter plus en détail les questions à aborder et la démarche qu'il est possible d'adopter pour mener à bien ces deux chantiers de recherche, avant de tenter une synthèse susceptible de formuler quelques pistes sur la contribution des organisations internationales aux réformes des systèmes nationaux de protection sociale.

I Retracer et comparer la logique des idées internationales en matière de protection sociale.

Au cours des années 1970-1980, la plupart des pays occidentaux développés ont connu un « tournant néo-libéral » qui ont transformé les principes et les pratiques de leurs politiques publiques, notamment des politiques économiques, budgétaires et industrielles⁵. Il s'agit d'une période de crise et de remise en cause du référentiel global des politiques publiques qui avait dominé les trente glorieuses, caractérisé par les compromis keynésiens⁶ et le mode de production fordiste. Le principal objectif de la politique macro-économique a changé, passant de la lutte contre le chômage (grâce à une politique de relance inflationniste) à la lutte contre l'inflation (grâce à une politique monétaire et budgétaire stricte). Peter Hall a montré comment ce changement des politiques keynésiennes aux politiques monétaristes s'est effectué à la fin des années 70 au Royaume-Uni et au début des années 80 en France⁷. Plusieurs travaux soulignent que les nouvelles politiques publiques convergent vers un nouveau référentiel global, une nouvelle idéologie dominante, parfois appelées référentiel de marché⁸, centrée sur les politiques d'offre et non plus de demande, sur la concurrence et la dérégulation, la rigueur budgétaire, un Etat diminué et des théories économiques monétaristes, néo-classiques.

Cependant, au cours de cette même période, l'État-providence reste quant à lui ancré au référentiel précédent, dans lequel les politiques sociales jouaient un rôle central⁹. Le tournant paradigmatique des politiques macro-économiques s'est effectué au début des années 80, tandis que les politiques sociales nationales sont restées les mêmes pendant les années 80-90, et ont continué à fonctionner selon la logique antérieure. La crise des États-providence s'inscrit dans ce décalage entre la logique interne et la nouvelle logique globale. Deux raisons principales semblent expliquer pourquoi les systèmes de protection sociale ne changent pas avec les autres politiques publiques. Ils sont d'une part fortement marqués par des phénomènes de résistances politiques et institutionnelles (*path dependency*¹⁰) et d'autre part les politiques sociales, au cours des années 1980, servent de tampon pour accompagner et adoucir les conséquences sociales des restructurations industrielles¹¹. La question aujourd'hui semble de plus en plus celle de l'adaptation, d'alignement du paradigme des politiques sociales au nouveau paradigme économique global.

Tout se passe comme si au cours des années 1990, il s'était agi de redéfinir les principes et les pratiques des politiques sociales de façon à ce qu'elles s'adaptent au reste des politiques publiques. Il s'agirait de recadrer, redéfinir le rapport global-sectoriel. Il s'agit de redéfinir un nouveau cadre normatif et cognitif pour les politiques sociales. Dans ce processus de redéfinition, du fait du nouveau contexte (globalisation, construction européenne), de nouveaux acteurs participent à la réflexion et à l'élaboration de ce nouveau cadre. Le processus de redéfinition du référentiel sectoriel des politiques sociales se situe au moins autant au niveau international qu'au niveau national. A côté des organisations internationales qui traditionnellement jouaient un rôle de définition ou de gardien de l'orthodoxie keynésienne en

⁵ JOBERT, Bruno, (dir.), 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.

⁶ ROSANVALLON, Pierre, 1981, *La crise de l'État providence*, Paris, Seuil.

⁷ HALL, Peter A., 1986, *Governing the economy : the politics of state intervention in Britain and France*, New York, Oxford University Press.

⁸ MULLER, Pierre, 1999, *revue Française de Science politique*.

⁹ PALIER, Bruno, 2002, *Gouverner la Sécurité sociale*, Paris, PUF, chapitres 2 et 3.

¹⁰ PALIER, Bruno, BONOLI, Giuliano, 1999, « phénomènes de *path dependence* et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue Française de Science politique*, vol. 49, n°3, juin, pp.399-420.

¹¹ COHEN, Elie, *L'Etat brancardier* ; LEVY, Jonah, *Tocqueville's revenge*.

matière de politiques sociales (BIT, OMS...), depuis la fin des années 1980, de nouvelles organisations internationales viennent proposer leur vision, modèle, recettes de politiques sociales. Il s'agit notamment des institutions financières incarnant le consensus de Washington (FMI et Banque Mondiale), mais aussi l'OCDE, qui développe progressivement sa propre orthodoxie en matière d'abord de politiques d'emploi puis de politiques sociales¹². Plus récemment, la Commission européenne (et d'abord la direction des affaires économiques et financières) elle-même cherche à définir de nouvelles orientations pour les politiques sociales.

La logique qui amène ces institutions financières à intervenir dans le champ du social est d'abord budgétaire. Alors que Keynes avait fait de l'augmentation des dépenses publiques et des déficits publics un instrument (temporaire) de politique économique, la nouvelle orthodoxie économique chasse les déficits et les augmentations des dépenses publiques. Du fait de la croissance molle et du chômage, de l'arrivée à maturité des États-providence comme des évolutions sociales et démographiques, parmi les dépenses publiques, ce sont les dépenses sociales qui augmentent le plus et sont perçues comme les causes principales des déficits publics. Dès lors, les institutions en charge de l'orthodoxie des politiques macro-économiques interviennent dans les domaines de forte croissance des dépenses publiques et cherchent à les limiter. Dans un premier temps, la version la plus crue de leurs prescriptions proposait des réformes structurelles des retraites, des systèmes de santé et d'indemnisation du chômage, qui signifiaient une privatisation de leur plus grande part et la limitation de l'intervention publique aux prestations minimales servant les plus démunis.

Les débats et controverses suscités par ces propositions tout comme l'impossibilité politique et institutionnelle de les mettre en pratique dans la plupart des pays développés (même Margaret Thatcher n'est pas parvenue à privatiser le *Welfare State* britannique¹³) ont amené à édulcorer ses propositions et présenter des modèles et recettes de politiques sociales plus complexes, intégrant les particularités institutionnelles et sociales des pays tout comme certains principes de justice sociale à côté des seuls objectifs d'efficacité économique. La question ici est de comprendre quel est le contenu, la logique et la substance de ces nouvelles prescriptions, de ce ou ces nouveau(x) référentiel(s) de politiques sociales qui se développent au cours des années 1990 au sein des organisations internationales.

Pour saisir ces nouvelles idées, il convient d'analyser les productions des organisations internationales au cours de cette période. Celles-ci publient de nombreux rapports, discours, évaluations de politiques nationales et prescriptions. Pour pouvoir comprendre et comparer ces différents textes, il convient de mettre au point une grille d'analyse qui permette à la fois de saisir le contenu des nouvelles conceptions et de les comparer entre elles (au sein d'une même organisation internationale comme entre celles-ci). Pour lire ces travaux, il est possible de s'appuyer sur le cadre théorique élaboré par Pierre Muller et Bruno Jobert¹⁴. Ces deux chercheurs proposent de comprendre les politiques publiques à partir de la notion de référentiel¹⁵. Celle-ci

¹² ARMINGEON, Klaus, BEYELER, Michelle, 2003,

¹³ PIERSON, Paul, 1994, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and The Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press.

¹⁴ *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, 1987.

¹⁵ Pour caractériser une politique publique, trois éléments fondamentaux doivent être identifiés : 1) le référentiel sectoriel : « l'ensemble des normes ou des référents d'une politique », 2) les médiateurs « qui se chargent de cette opération de construction du référentiel », les acteurs qui jouent un rôle « dans l'élaboration de nouveaux rapports de pouvoir dans le secteur », 3) le rapport global/sectoriel, « une tentative pour gérer un rapport entre le secteur concerné et la société globale » (B. JOBERT, P. MULLER, 1987, ouvrage cité p. 52).

permet de décrire le contenu intellectuel d'une politique publique, composée de diagnostics des problèmes (aspect cognitif des politiques publiques, les diagnostics construisent une interprétation des difficultés, définissent quelles sont les causes des problèmes), de valeurs (principes de légitimation de ce qui est ou de ce qui devrait être, principes de justice), de normes générales d'action (qui définissent l'orientation générale de l'action publique, ce qu'il faut faire ; elles définissent aussi ce qu'il ne faut plus faire), et d'une définition du rôle approprié de l'État et des instruments qu'il doit privilégier ; l'ensemble est souvent soutenu par des images.

Analyser et comparer les différentes productions des organisations internationales à la lumière de cette grille de lecture permet deux choses. D'une part, cela permet d'atteindre une vision globale et relativement cohérente du nouveau modèle, de la nouvelle architecture qui est proposée pour la protection sociale au XXIème siècle¹⁶. De plus ne plus de travaux cherchent à en définir les contours, on parle de *Schumpeterian workfare state* (Jessop), d'État-providence actif (Rosanvallon et Fitoussi), de modèle LEGO (Jenson and Saint-Martin), d'Etat d'investissement social, etc. Les organisations internationales participent à ce travail de redéfinition, cette analyse comparative devrait permettre d'en reconstruire la cohérence.

D'autre part, connaître la logique (pure parce que non incrémentale, non négociée et définie compte non tenu des pesanteurs catégorielles et institutionnelles) qui porte les nouvelles visions du monde de l'État-providence permet de mieux comprendre et situer le sens des évolutions réelles des systèmes de protection sociale. Il est possible de considérer les référentiels de politiques sociales définies au niveau international comme des types idéaux qui permettent ensuite de situer la nature et le contenu des réformes nationales effectivement mises en place. Il permet d'en saisir le sens au-delà des contingences politiques et culturelles. Les termes peuvent être différents, les compromis politiques variés et les institutions et instruments choisis très variables, mais la logique des différentes réformes peut être proche. C'est du moins ce que montre une lecture comparative qui insiste sur les logiques des réformes. Au delà de la diversité des processus de réformes, il est en effet possible de repérer des tendances communes. Dans le domaine des retraites, malgré des cheminements différents, la plupart des pays développent un système à plusieurs piliers qui inclut les principes de la répartition et de la capitalisation, et mettent l'accent sur l'importance de la contributivité (lien entre le niveau de la pension et le volume de cotisations payées). Les changements sont particulièrement importants pour les systèmes fondés sur l'assurance et la répartition, comme dans les pays de l'Europe continentale¹⁷. Dans le secteur de la santé, l'introduction du principe de concurrence a modifié les systèmes nationaux, de même que l'assurance maladie¹⁸. L'activation des politiques de l'emploi est devenue un objectif général, même s'il y a toujours des différences dans la mise en œuvre¹⁹. L'augmentation des taux d'activité est en train de devenir un principe d'action commun (pour faire face au chômage et au problème des retraites).

¹⁶ Cf ESPING-ANDERSEN, Gosta, « Une nouvelle architecture pour l'Etat-providence au XXIème siècle », in Daniel, Christine, Palier, Bruno, 2001, *La protection sociale en Europe, Le temps des réformes*, Paris: La Documentation Française.

¹⁷ PALIER, Bruno, BONOLI, Giuliano, 2000, « La montée en puissance des fonds de pension », *l'année de la régulation*, vol. 4, pp.71-112.

¹⁸ HASSENTEUFEL et alii, 2000, 'La Libéralisation des systèmes de protection maladie européens. Convergence, européanisation et adaptation nationale', *Politique Européenne*, 2, September, pp.29-48.

¹⁹ CLASEN, J., 2000, 'Motives, Means and Opportunities: Reforming Unemployment Compensation in the 1990's', *West European Politics*, 23/2, pp.89-112; BARBIER, Jean-Claude, Gautié, Jérôme, *Les politiques d'emploi en Europe*,

Si l'on trouve ainsi une correspondance ou une coïncidence entre le propos des organisations internationales et les réformes menées dans les différents États-providence, une deuxième question de recherche surgit alors, celle du rapport entre les deux.

II Retracer le cheminement sociologique des idées internationales

Dans quelle mesure les idées internationales ont un lien avec les réformes menées au niveau national ? Quelle est la nature de ce lien ?

Il convient tout d'abord de s'assurer qu'il existe un lien (une corrélation) : qu'il existe bien d'une part des tendances communes aux diverses réformes nationales, et que d'autre part ces tendances reflètent les préconisations des organisations internationales. Le piège ici est celui de la reconstruction a posteriori de la cohérence des réformes. Ce piège est d'autant plus grand que les organisations internationales travaillent elles-mêmes à démontrer que ces tendances sont à l'œuvre, ce qui leur permet de souligner leur influence (Cf. OCDE). Il convient donc de savoir si au-delà de la mise en scène des cohérences par les organisations internationales elles-mêmes ou bien par une vue comparative trop surplombante, les réformes récentes et en cours des systèmes de protection sociale sont bien porteuses de tendances communes et d'une cohérence nouvelle. Les preuves ne manquent ni dans un sens ni dans l'autre. Au milieu de la bouteille à moitié pleine, je fais l'hypothèse qu'il s'agit bien partout de mettre en place des réformes tendant à ajuster les politiques sociales aux politiques de l'offre. Il ne s'agit pas de prétendre que tous les systèmes de protection sociale convergent et vont être similaires, mais bien de comprendre les logiques qui « font régime ». Ces nouvelles orientations générales sont déclinées différemment selon les pays, les secteurs, les circonstances. Mais elles portent une logique commune qui font entrer les régimes de protection sociale dans une nouvelle ère. De même qu'un accord s'est formé pour dire que les différents pays capitalistes avaient mené leur croissance de trente glorieuse autour des principes kéynésiens²⁰ (jusqu'à Nixon qui dit en 1971 : *We are all Keynesian now*) et du modèle de régulation fordiste tout en montrant de fortes disparités institutionnelles politiques et culturelles²¹, dire que *We are all Supply siders now* n'implique pas que toutes les politiques sociales du monde se ressemblent aujourd'hui.

Une fois posée (sinon démontrée...) l'idée qu'un nouveau paradigme oriente les réformes des politiques sociales, et que ce paradigme ressemble à celui (ou ceux) élaboré par les organisations internationales, vient la question de comprendre le lien sociologique entre les deux. De nombreux outils permettent de suivre les pistes des idées entre niveau international et national.

Il s'agit d'abord de reconstruire le processus de production des nouvelles normes internationales. Les outils de l'analyse des politiques publiques, de la sociologie des organisations, de la sociographie des acteurs voire de l'ethnographie organisationnelle doivent y contribuer. Voir Dezalay sur les Chicago boys qui investissent la Banque mondiale par exemple.

²⁰ HALL, Peter (dir.), 1989, *The Political Power of Economic Ideas*.

²¹ Sur les différences entre les États-providence des trente glorieuses, voir ESPING-ANDERSEN, Gøsta, 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press.

Il s'agit aussi de suivre les parcours des acteurs susceptibles de porter la bonne parole d'un niveau à l'autre. Ici encore, la littérature a créé concepts et outils d'analyse qui peuvent être mobilisés : analyses de réseau, de communauté épistémique, d'entrepreneurs politiques, d'*advocacy coalition* de passeurs ou de médiateurs ; il s'agit aussi d'analyser les lieux et circonstances de socialisation des ces acteurs et de diffusion de ces idées, qu'il s'agisse d'intérêts organisés (lobbies, etc.), de forums, de réseaux formalisés...

Il s'agit enfin de comprendre les mécanismes de réception, traduction, retraduction, recyclage, appropriation, ré-appropriation qui marquent les phénomènes d'importation d'idées au sein des débats et processus nationaux de réformes. On n'a jamais vu des idées tombées du ciel (des idées/des organisations internationales) s'imposer par et pour elles-mêmes sans faire l'objet de réinvestissement et d'adaptation locaux en fonction des circonstances, des acteurs et des domaines. Ici encore, entre la sociologie de la traduction (Latour) et les analyses en termes de recyclages (Lascoumes), en passant par les analyses de *policy transfer* et de *policy diffusion*, les instruments d'analyse et les concepts ne manquent pas. L'idée importante semble être que les idées ne peuvent être reprises et se diffuser que si elles constituent une ressource pour les acteurs qui s'en emparent.

Deux risques de simplification menacent ici l'analyse. Celui qui privilégierait une perspective top-down et négligerait les interactions qui vont du niveau national vers le niveau international. Il serait simpliste de poser que les organisations internationales parviennent à « inventer » leur propre vision des politiques sociales, puis que celles-ci sont diffusées, imposées ou suggérées à des acteurs qui se situent entre le niveau international et les forums de politiques publiques nationaux, ceux-ci parvenant à les transmettre et les développer dans les débats nationaux sur les réformes. Des États-membres, des groupes d'intérêts, des « entrepreneurs politiques » ont soutenu et influencé les travaux des organisations internationales. C'est bien en termes d'interaction entre différents niveaux qu'il faut penser les processus à analyser.

Le deuxième risque viendrait d'analyses sociologiques qui réduiraient les idées aux intérêts des acteurs en présence. S'il convient de suivre la trace des acteurs qui portent les idées, il convient aussi de comprendre comment ces acteurs arrivent à faire coïncider le contenu, la logique des idées avec leurs intérêts, et surtout comment les processus d'interaction, de négociation, de compromis entre groupes d'acteurs (au sein même des organisations internationales comme au cours des processus d'interaction entre différents niveaux) donnent un contenu aux idées qui dépasse la vision ou les intérêts d'un seul groupe d'acteur.

III Situer l'influence des organisations internationales au cœur des processus de réformes.

Afin d'éviter les différents pièges évoqués, il semble pertinent de partir non pas des modèles ou des prescriptions des organisations internationales et de se demander ensuite dans quelle mesure les différents gouvernements ont suivi les ordres, mais de partir de la compréhension des réformes concrètes de la protection sociale pour saisir quelle part les idées des organisations internationales peuvent en avoir prise. Dans la lignée des travaux néo-institutionnalistes sur les changements de politiques publiques, il est possible de montrer que les changements d'institutions et de logique de protection sociale passent principalement par un changement de recettes de politiques publiques²², bien plus que par un changement idéologique

²² Sur la notion de recette de politique publique, voir Jobert, (dir.) 1994, introduction.

radical et explicite. Ces changements de politiques sociales sont caractérisés par quatre processus essentiels. 1. Ces recettes nouvelles ne peuvent être introduites que sur la base de l'invalidation des façons de faire passées et quand une majorité d'acteurs partage les nouveaux diagnostics. 2. Les nouvelles recettes sont élaborées en opposition aux façons de faire du passé. 3. Les nouvelles mesures sont adoptées sur la base d'un consensus ambigu, voire contradictoire. 4. Enfin, ces nouvelles façons de faire sont introduites « à la marge » du système puis se développent progressivement jusqu'à prendre une importance significative.

Les premiers points portent sur la partie diagnostic des référentiels. Il s'agit ici d'identifier les diagnostics qui vont poser que ce que l'on faisait précédemment ne marche plus et qui proposent une nouvelle interprétation des causalités et du fonctionnement du monde qui à la fois expliquent les échecs (les anomalies) et fournit la norme pour les nouvelles recettes. Les textes et les arguments des organisations internationales contribuent pour leur part à démontrer la faillite des modèles passés²³. De même ce sont souvent les organisations internationales (notamment l'OCDE, mais de plus en plus l'union européenne) qui fournit les chiffres, les données permettant de savoir et comprendre ce qu'il se passe. Il s'agit donc ici de montrer en quoi, par leurs travaux et par leur reprise dans les débats nationaux, les « experts internationaux » participent à la définition des interprétations qui vont rendre compte de l'échec des politiques passées, des anomalies rencontrées lors de l'application des « vieilles recettes », à la « mise en crise » du référentiel passé et à l'explication de ses défaillances. Il est important aussi de voir comment se crée un accord parmi les principaux acteurs concernés autour de ces diagnostics, de ces analyses. Pour cet aspect, il semble que le plus souvent, les organisations internationales (type FMI, Banque mondiale ou OCDE voire union européenne) servent plus de repoussoir que de fédérateur, ce qui est une autre façon de créer du consensus... Cette vision négative des analyses des organisations internationales en matière de politiques sociales permet aussi de comprendre pourquoi les influences sont le plus souvent cachées ou déniées par les acteurs nationaux.

L'analyse des processus de production des nouvelles recettes, qu'il se situe au niveau des organisations internationales ou au niveau national montre le point de référence par rapport auquel on élabore les nouvelles mesures est moins le problème à résoudre lui-même que les façons de faire passées auxquelles il faut s'opposer. L'obsession (idéologique) anti- Big State permet de comprendre l'orientation générale des institutions du consensus de Washington. Par ailleurs, c'est ici notamment que la variations sur les mesures qui s'élaborent au niveau national prennent leur source dans la mesure où les institutions et les façons de faire varient d'un système de protection sociale à l'autre, et que donc on s'oppose à des choses différentes d'un pays, d'un secteur à l'autre.

L'analyse des raisons qui poussent différents acteurs à soutenir une réforme de politique sociale montre que les interprétations, les arguments, les raisons varient d'un groupe à l'autre, pourtant en faveur du même type de mesure. Avec la notion d'idéologie molle, B. Jobert a déjà souligné combien les consensus qui portent les politiques sociales sont suffisamment polysémiques, ambigus pour recevoir le soutien et l'adhésion de groupes d'acteurs très différents, aux intérêts variés voire contradictoire. Les controverses internationales qui opposent différentes organisations internationales sur différentes déclinaisons d'une même approche permettent ainsi de multiplier les répertoires dans lequel différents gouvernements vont puiser.

²³ Cf par exemple OCDE, 1981, *The Welfare State in crisis*, Paris, OCDE.

De même le travail de formulation précautionneux /confusion mené par les instances européennes pour définir des orientations communes en matière de politiques sociales contribuent à rendre les formules, recettes, prescriptions suffisamment floues, vagues, ambiguës, polysémiques pour être reprises par différents pays et différents acteurs.

Les changements de politiques sociales passent plus par des recettes que par de grandes idées. Dans beaucoup de cas, on peut montrer que des réformes qui se sont avérées importantes, structurelles ont commencé par la mise en place à la marge de mesure présentées comme complémentaires du reste du système, permettant bien plus de le sauver en en réparant les défauts que de le changer. Puis ces mesures nouvelles s'étendent progressivement et prennent de l'importance au point de constituer de nouveaux domaines ou pilier des systèmes de protection sociale. Si les institutions internationales sont des producteurs (et des diffuseurs) de modèles d'action correspondant à des propositions de réforme des systèmes de protection sociale, ces modèles ne sont pas avant tout théoriques ou idéologiques, mais ils s'appuient le plus souvent sur la promotion d'outils d'action concrets. Il s'agit avant tout d'outils de gestion publique, parfois très formalisés, qui permettent la mise en œuvre des modèles d'action. La diffusion des outils managériaux dans le domaine de la protection sociale en offre un exemple très net. C'est en particulier le cas pour les outils d'évaluation : ainsi les *Diagnosis Related Groups* pour évaluer l'activité (en termes de performance) hospitalière. Par ailleurs leur vision du monde s'exprime moins par une théorie ou une idéologie abstraite que par la promotion d'un cas national qui devient, dans le discours de ces institutions, un modèle de référence dont il faudrait s'inspirer. On peut en donner deux exemples. Le premier est celui du modèle de système de retraite à trois piliers élaboré par la Banque Mondiale : un premier pilier public offrant une retraite de base ; un second pilier reposant sur des assurances collectives ; un troisième pilier individuel et privé. Le Chili, qui a mis en place ce modèle, a de ce fait fréquemment servi de cas de référence. Le deuxième exemple est celui des quasi-marchés dans la santé, système développé en particulier dans le cadre de travaux de l'OCDE. Dans ce cas c'est la réforme britannique qui a servi de modèle de référence et d'exemple proposé aux autres pays. Les principes néo-libéraux se traduisent donc dans le domaine de la protection sociale par des modèles de politiques à la fois élaborés et incarnés (par des cas nationaux).