

VOL. LVI, N° 1-2, PRINTEMPS ET AUTOMNE 2024

SOCIOLOGIE ET SOCIÉTÉS



**PENSER LE CHANGEMENT DANS
LES RÉFORMES DU SECTEUR PUBLIC**

Les Presses de l'Université de Montréal



Penser le changement dans les réformes du secteur public

Sous la direction de Marie-Pierre BOURDAGES-SYLVAIN,
Nancy CÔTÉ et Jean-Louis DENIS

Les auteur-e-s

Tracey ADAMS

Jaouad AGUDAL

Abdoulaye ANNE

Emmanuelle ARPIN

Mylène BARBE

Emna BEN JELILI

Henri BERGERON

Marie-Pierre BOURDAGES-SYLVAIN

Sylvain BOURDON

Mélanie BOURQUE

Patrick CASTEL

Étienne CHABOT

Nancy CÔTÉ

Jean-Louis DENIS

Patricia DIONNE

Ewan FERLIE

Łukasz GORCZYCA

Josée GRENIER

Olivier JACQUES

Claude LESSARD

María Eugenia LONGO

Graham P. MARTIN

Gerry McGIVERN

Christine MUSSELIN

Abou NDIAYE

R. A. W. RHODES

Guy ROCHER

Coline SOLER

Justin WARING

Les réformes représentent un mode habituel de changement pour les États modernes. Elles visent autant le gouvernement en tant qu'institution que des secteurs clefs pour le développement d'une société. Le présent numéro s'inscrit dans une sociologie des réformes en développement. Il invite à une réflexion sur la conduite du changement dans le secteur public en regardant de près les logiques et dynamiques sous-jacentes aux réformes principalement dans les domaines de la santé et de l'éducation. À travers la réédition de textes fondateurs, dont celui de Guy Rocher auquel ce numéro est dédié, et de contributions originales, il appert que les réformes dans les démocraties dites libérales s'inscrivent dans une volonté de conduire des changements à grande échelle dans le but de mieux répondre aux enjeux que posent l'évolution des sociétés. Concrètement, les réformes, et ce malgré une aspiration au progrès, font face à des défis sur le plan de la cohérence et de leur efficacité à produire véritablement le changement. Enfin, les phénomènes de polarisation politique et de populisme ouvrent la voie à des réformes qui s'éloignent d'un idéal de progrès ou d'innovation sociale.

Port de retour garanti

Prière de retourner à :

PUM – service des abonnements

c. p. 6128, succ. Centre-ville

Montréal (Qc) Canada

H3C 3J7



9 782760 654396

ISBN (PDF) : 978-2-7606-5440-2

ISBN (EPUB) : 978-2-7606-5455-6

ISSN 0038-030X

SOCIOLOGIE ET SOCIÉTÉS

VOL. LVI, N° 1-2, PRINTEMPS-AUTOMNE 2024

Penser le changement dans les réformes du secteur public *Reflecting on Change in Public Sector Reforms*

Numéro dirigé par / *Issue edited by*
MARIE-PIERRE BOURDAGES-
SYLVAIN, NANCY CÔTÉ et/and
JEAN-LOUIS DENIS

Perspectives pour penser le changement

- 5 Penser le changement dans les réformes du secteur public
**MARIE-PIERRE BOURDAGES-SYLVAIN, NANCY CÔTÉ ET
JEAN-LOUIS DENIS**

Textes fondateurs

- 25 Les réformes: une perspective sociologique
GUY ROCHER (2008)
- 37 Les réformes comme changement social. Entretien avec
le professeur Guy Rocher
Entretien préparé par **JEAN-LOUIS DENIS ET NANCY CÔTÉ ET**
conduit par **JEAN-LOUIS DENIS**
- 45 La nouvelle gouvernance: gouverner sans gouvernement
R. A. W. RHODES (1996)
- 69 Les discours de l'État sur la réforme de l'administration publique:
l'exemple du secteur médico-social en Angleterre
◀ *Government Narratives of Public Management Reform: The
Case of English Health and Social Care*
EWAN FERLIE ET GERRY MCGIVERN
- 99 Les réformes de l'enseignement universitaire en tensions: le cas
de la France.
◀ *Tension in Reforms of University Teaching: A Case-Study of
France*
CHRISTINE MUSSELIN
- 127 École et inégalités au Québec: trois âges de politiques éducatives
◀ *School and Inequalities in Quebec: Three Ages of Educational
Policies*
CLAUDE LESSARD
- 155 Le pouvoir des entrepreneurs institutionnels. Une relecture
critique des acquis de l'institutionnalisme organisationnel
◀ *The Power of Institutional Entrepreneurs: A Critical Review of
the Advances of Organizational Institutionalism*
HENRI BERGERON ET PATRICK CASTEL
- 183 De bon-ne-s pasteur-e-s? Le rôle des gestionnaires-médecins
«hybrides» au sein d'une gouvernance en pleine évolution
◀ *Good Shepherds? The Role of Professional-managerial 'Hybrids'
in the Evolving Governance of Medical Work*
JUSTIN WARING, GRAHAM P. MARTIN ET GERRY MCGIVERN

Processus de co-production des politiques et des services

- 209 Le concept de secteur et le changement en milieu universitaire. Les changements dans les politiques universitaires au Québec comme révélateurs d'une crise de sectorialité
 ♦ *The Concept of "Sectors" and Changes in University Environments. Changes to University Policies in Quebec as Indicative of a Crisis of Sectoriality*
ABDOULAYE ANNE ET ÉTIENNE CHABOT
- 229 « Un vent de panique s'est emparé de notre gouvernement ». Les réformes portant sur les effectifs de santé au Québec et en Nouvelle-Écosse se traduisent par des tensions au sein de l'écologie de la réglementation professionnelle
 ♦ *"There's a State of Panic from our Government". Tensions in the Ecology of Professional Regulation Surrounding Health Workforce Reforms in Québec and Nova Scotia*
TRACEY ADAMS
- 257 Le législateur face à la recherche. Dynamique des prises de position parlementaires dans l'élaboration de la LPR, 2019-2020
 ♦ *Legislators and Research. Dynamics of Parliamentary Positions in the Development of the LPR, 2019-2020*
COLINE SOLER
- 287 Divergences et convergences idéologiques sur les dépenses sociales et de santé
 ♦ *Ideological Divergences and Convergences on Social and Health Expenditures*
OLIVIER JACQUES, EMNA BEN JELILI ET EMMANUELLE ARPIN
- 317 Les personnes travailleuses sociales dans le réseau de la santé et des services sociaux. Entre distance, renoncement et rupture
 ♦ *Social Workers in Health and Social Services. Between Distance, Renunciation and Rupture*
MÉLANIE BOURQUE, MYLÈNE BARBE ET JOSÉE GRENIER
- 341 Les catégories à l'œuvre au sein de la réforme des dispositifs de la protection sociale au Maroc: ménage, mérite et ciblage
 ♦ *Categories at Work in Reforms to Morocco's Social Protection Mechanisms: Household, Merit and Targeting*
JAOUAD AGUDAL

Hors thème

- 369 Les trames de fond de la réussite: des normes sociales qui singularisent les parcours de vie
 ♦ *The Fabric of Social Success: How Social Norms Singularize Pathways*
MARÍA EUGENIA LONGO, PATRICIA DIONNE ET SYLVAIN BOURDON
- 393 Le sentiment d'abandon — Vivre dans une barre HLM au risque de l'anomie
 ♦ *Feeling Abandoned — Living in Public Housing Blocks (HLM) at Risk of Anomie*
ABOU NDIAYE

Feuilleton

- 421 Le triomphe de l'artiste moyen
ŁUKASZ GORCZYCA
 Traduction de Barbara Thériault

Les auteur·rice·s

TRACEY ADAMS

University of Western Ontario

JAOUAD AGUDAL

Université Hassan 1er

ABDOULAYE ANNE

Université Laval

EMMANUELLE ARPIN

Université McGill

MYLÈNE BARBE

Université du Québec en Outaouais

EMNA BEN JELILI

Université de Montréal

HENRI BERGERON

Sciences Po

**MARIE-PIERRE BOURDAGES-
SYLVAIN**

Université TÉLUQ

SYLVAIN BOURDON

Université de Sherbrooke

MÉLANIE BOURQUE

Université de Sherbrooke

PATRICK CASTEL

Sciences Po

ÉTIENNE CHABOT

Université Laval

NANCY CÔTÉ

*Université Laval, Chaire de recherche
du Canada en sociologie du travail et
des organisations de santé, VITAM*

JEAN-LOUIS DENIS

*Université de Toronto, Chaire de recherche
de l'Ontario sur les politiques de santé et
le design des systèmes, IHPME*

PATRICIA DIONNE

Université de Sherbrooke

EWAN FERLIE

*King's Business School au King's College
London*

ŁUKASZ GORCZYKA

Historien de l'art

JOSÉE GRENIER

Université du Québec en Outaouais

OLIVIER JACQUES

Université de Montréal

CLAUDE LESSARD

Université de Montréal

MARÍA EUGENIA LONGO

*Institut national de la recherche
scientifique*

GRAHAM P. MARTIN

University of Cambridge, THIS Institute

GERRY MCGIVERN

King's College London

CHRISTINE MUSSELIN

Sciences Po, CSO, CNRS

ABOU NDIAYE

ARESS/FMSH

R. A. W. RHODES

*Université de Southampton, Université
de Newcastle-upon-Tyne*

GUY ROCHER

Université de Montréal

COLINE SOLER

IDHES ENS-Paris-Saclay

JUSTIN WARING

Loughborough University



Penser le changement dans les réformes du secteur public

MARIE-PIERRE BOURDAGES-SYLVAIN

Université TÉLUQ

marie-pierre.bourdages-sylvain@teluq.ca

NANCY CÔTÉ

Université Laval, Chaire de recherche du Canada
en sociologie du travail et des organisations
de santé, VITAM

Nancy.Cote@rlt.ulaval.ca

JEAN-LOUIS DENIS

Université de Toronto, Chaire de recherche de
l'Ontario sur les politiques de santé et le design
des systèmes, IHPME

jeanlouis.denis@utoronto.ca

DEPUIS LES BOULEVERSEMENTS ÉCONOMIQUES DES ANNÉES 1970, le secteur public a été l'objet de nombreux appels au changement (Pollitt et Bouckaert, 2017). Sous la pression de transformations socioculturelles et politiques, de cycles économiques défavorables et du développement des technologies et des pratiques d'organisation, le secteur public a été représenté comme étant en décalage avec un monde en évolution et poussé par le fait même à adopter des pratiques inédites (Osborne et al., 2014). Les discours appelant à des changements importants dans ce secteur proviennent de sources multiples. La nouvelle gestion publique a fait l'objet de nombreuses analyses et illustre jusqu'à un certain point le contenu partisan ou idéologique de ces appels au changement (Dunn et Miller, 2007). L'idée d'un renouveau sur le plan de l'administration et des services publics a été reprise par de nombreux gouvernements souhaitant promouvoir et imposer le changement, notamment dans le cadre de grands programmes réformistes. Les États dits « avancés » du *welfare state* (État-providence) n'ont pas échappé à de tels courants : certains chercheurs soulignent à cet effet que la survie même des politiques et des grands programmes sociaux dépendrait de la volonté et de la capacité à les transformer ou à les moderniser (Strokosch et

Osborne, 2020). Le changement est ainsi représenté comme un passage obligé pour préserver et dynamiser ce qui existe déjà. Pour d'autres, le changement s'apparente plutôt à une remise en cause du rôle de l'État-providence et de l'envergure de ses investissements dans différents programmes et politiques (Collington, 2022; Ilcan, 2009). La sociologie des réformes se doit de faire une place à ces deux représentations du changement pilotées par les pouvoirs publics. Elle doit en effet aller au-delà de la description des tendances réformistes pour en saisir les dynamiques et leur pleine signification.

Si les discours sur la nécessité du changement peuvent être tantôt superficiels, tantôt porteurs de réelles transformations (Aberbach et Christensen, 2014), l'appel au changement ne se limite pas à un effet de mode. Pour plusieurs, incluant les citoyens, une adaptation des secteurs publics s'impose pour mieux répondre aux besoins évolutifs d'une société elle-même en changement. De ce point de vue, les réformes initiées par les gouvernements peuvent être appréhendées comme une réponse politique à des transformations sociétales multiformes qui obligent l'État et les organisations publiques à prendre en considération la complexité grandissante des problèmes sociétaux (Christensen et al., 2020) — pensons aux changements climatiques, aux crises sanitaires, aux enjeux d'accès à l'éducation et aux inégalités croissantes qui commandent des politiques et des programmes novateurs. Les réformes pourraient ainsi être à la fois une réponse aux transformations sociales ambiantes et un vecteur significatif de ces dernières. Elles ne s'apparenteraient dès lors ni à des incantations politiques qui appellent au changement, souvent pour des motifs politiques immédiats, ni à une remise en cause du rôle légitime de l'État en tant que producteur de politiques et de changement social. Ces réformes pourraient, sous certaines conditions, rendre possible les transformations en s'appuyant sur les capacités de conception, de mise-en-œuvre et de mise à l'échelle des gouvernements et des pouvoirs publics.

Plusieurs secteurs publics ont fait l'objet de plans de réforme invitant à une analyse plus fine du changement qui s'annonce et prend forme dans ces grands chantiers. Pourtant, si la littérature s'est intéressée dans une certaine mesure à l'analyse de ces réformes (Laborier et al., 2008), force est de constater que leur mise en œuvre et leurs impacts, tant du point de vue des structures que des acteurs, demeurent peu étudiés en sociologie. Certaines revues ont consacré des numéros thématiques aux réformes publiques, notamment en ce qui concerne l'impact de leur multiplication sur le devenir des groupes professionnels (Bezes et al., 2011), les enjeux de finances publiques associés (Tellier, 2020), la diffusion d'indicateurs pour quantifier et évaluer l'action publique (Bezes et al., 2016) ou encore les défis institutionnels et de gouvernance entourant la mise en œuvre et l'expansion des programmes sociaux (Cruz-Martinez et Bernales-Baksai, 2022). Malgré la pertinence de ces travaux, penser les réformes commande, nous semble-t-il, une approche pluraliste, tant sur le plan des perspectives que des secteurs, des méthodes et des niveaux d'analyse. Ce numéro thématique trouve ici sa pertinence, puisqu'il favorise une approche plurielle, à l'intersection des sociologies du travail (Watson, 2017), des professions (Adams, 2015; Saks, 2021) et de

l'action publique (Hassenteufel, 2021 ; Hassenteufel et Genieys, 2021) afin d'appréhender les réformes publiques dans toute leur complexité (Denis et al., 2015), autant du point de vue des trajectoires de l'action publique que du rôle des acteurs dans son déploiement. Ce numéro trouve également sa singularité en ce qu'il interroge les dynamiques et les synergies entre les acteurs individuels et collectifs, de même que les institutions œuvrant à l'action publique (Greenwood et al., 2014). De fait, bien que les réformes soient, par nécessité, pilotées et souvent conçues par le haut, il importe de comprendre les relations qu'elles entretiennent avec les autres niveaux d'intervention ou de décision. L'attention doit être portée sur les acteurs stratégiques qui conçoivent les projets de réformes, mais également sur les travailleurs et gestionnaires qui jouent un rôle central dans la traduction, l'implantation et la mise en œuvre des changements. Il nous semble également essentiel de prendre en considération les autres parties concernées par les réformes qui, bien que n'étant pas des acteurs de l'action publique, en sont néanmoins concernées, tels que les bénéficiaires des réformes. De plus, comme nous l'avons souligné précédemment, les réformes peuvent apporter une réponse à des changements de fond, dont ceux associés au développement technologique et au numérique (Lindquist, 2022).

S'appuyant donc sur une approche pluraliste des réformes du secteur public, ce numéro thématique se penche sur trois domaines prioritaires afin de penser ces réformes comme mode de changement social. Il importe d'abord de s'intéresser à l'appareil gouvernemental, au sein duquel sont pensées et menées les réformes, ce par des acteurs politiques et gouvernementaux ayant une influence critique sur les caractéristiques de cette forme singulière de changement social. Notre attention se portera également sur les politiques réformistes de deux secteurs névralgiques, soit ceux de la santé et de l'éducation, sans pour autant prétendre que leurs dynamiques particulières reflètent celles des autres segments de l'État. Le secteur de la santé, par l'importance des ressources qui y sont consacrées dans l'ensemble des États contemporains à haut revenu, fait de façon cyclique l'objet de projets de réformes, tout autant dans les systèmes financés par taxation que dans ceux fondés sur un modèle de sécurité sociale. Le secteur de l'éducation est aussi une cible prioritaire des réformistes, comme en témoigne entre autres la montée, dans plusieurs juridictions, d'arguments néolibéraux sur les conséquences d'un décalage entre les besoins du marché du travail et la formation. L'étude de ces trois domaines prioritaires permet de mieux comprendre les réformes comme mode de changement social, tant du point de vue des acteurs que des institutions. Au-delà d'une contribution possible aux sociologies du travail, des groupes professionnels et de l'action publique (van Gestel et al., 2018), la question des réformes au sein des organisations publiques ainsi que les concepts qu'elle sous-tend embrassent des réflexions théoriques et sociologiques plus générales, que ce soit sous les angles de la résistance dont font preuve les acteurs et de la démocratisation des organisations et de la société (Courpasson, 2011, 2016 ; Courpasson et al., 2012), de la capacité d'action des acteurs au regard des structures, ou encore de la théorie des conventions pour appréhender le pluralisme des valeurs et des représentations de

diverses parties prenantes qui entrent en tension (Boltanski et Thévenot, 1991). D'un point de vue épistémologique, il s'agit de penser le changement non pas selon une vision stratocentrée des politiques publiques (Hassenteufel, 2021), mais plutôt de s'intéresser à la construction décentrée de l'action collective (Rhodes, 1996), à sa contextualisation ainsi qu'à ses acteurs et leurs interactions, afin de rendre compte de l'incertitude qui marque la trajectoire des réformes.

Par ce numéro thématique, nous souhaitons donc saisir les leçons apprises de cette volonté de changement qui s'est exprimée depuis une quarantaine d'années dans le secteur public. Il s'agit ici de mieux comprendre, rétrospectivement, ce qui est advenu d'un tel engouement pour les réformes au sein de l'appareil gouvernemental ou de différents secteurs publics, tels que la santé et l'éducation. Nous nous intéressons ainsi aux convergences et aux divergences dans la manière dont le changement prend forme, de même qu'à son impact sur le développement des politiques et de la société. Les différentes contributions de ce numéro s'inscrivent dans le prolongement de travaux comparatifs et historiques sur les réformes de la gestion publique, menés dans différents secteurs (p. ex. : Pollitt et Bouckaert, 2011, 2017). On se demande ici quels sont les courants et perspectives qui structurent ces appels au changement et comment leurs promoteurs ont-ils cherché à les articuler autour des cadres institutionnels existants ?

Nous soulignons aussi par ces différentes contributions l'importance d'identifier des voies de passages productives pour penser les réformes et ultimement intégrer un ensemble de demandes sociales légitimes à l'intérieur de ces dernières. Les thèmes de la co-production, de la co-construction et de la co-crédation des politiques et des services sont au centre de ce renouvellement (Ferlie, 2021 ; Torfing et Ansell, 2021a) et interpellent de nouveaux modes de coopération et de coordination (Bergeron et Hassenteufel, 2018). Si une telle perspective est prometteuse à première vue, elle soulève par ailleurs la question de son articulation aux cadres institutionnels en place, d'une part, et d'autre part, celle de la structuration du pouvoir dans le monde des politiques publiques et de la société, plus largement. La volonté des pouvoirs publics de faire entrer en scène de nouveaux acteurs (citoyens, mouvements sociaux, organisations communautaires, etc.) en tant qu'agents pouvant exercer une capacité d'action sur le plan des politiques ou de la prestation de services, représente un changement politique important. Inspiré des travaux sur la gouvernementalité (Foucault, 1979), ce changement est aussi révélateur de dynamiques identitaires complexes et de transformations subjectives annonçant la formation de nouveaux acteurs et de nouvelles régulations, ainsi qu'une manière différente d'exercer le pouvoir dans le monde public (Martin et Waring, 2018). On cherche avec ce changement à mettre autrement en relation une diversité de représentations et de savoirs constitutifs de politiques sectorielles, marquées par une forte complexité, et des logiques d'action multiples dont le professionnalisme, le managérialisme, le clientélisme, la participation citoyenne, etc. (Evetts, 2011 ; Noordegraaf, 2011, 2015) Ce changement pose d'ailleurs la question des liens complexes entretenus entre les réformes conçues comme des programmes déli-

bérés de changement, et les innovations et le changement émergents, provenant de l'ensemble des acteurs concernés (Moyson et al., 2017). De plus, les réformes influencent l'expérience du travail des personnes qui œuvrent dans les secteurs visés par ces changements. De fait, penser les réformes ne peut se faire sans une mobilisation authentique des acteurs individuels et collectifs qui investissent au quotidien les systèmes d'organisations ou de services que visent à réformer les pouvoirs publics (Torfing et Ansell, 2021b).

Il s'agit ainsi moins, au gré de ce numéro, de penser le changement comme une démarche à court terme en réponse à des contingences immédiates, mais plutôt de l'envisager sur une temporalité plus longue, soit comme un processus de développement des politiques et des services publics qui, tout en étant sous la responsabilité de l'État (Torfing et Ansell, 2021a), font aussi l'objet de revendications ou de nouvelles demandes sociales appelant des réponses novatrices et pérennes. L'étude des réformes commanderait donc des méthodes de recherche qui permettent de saisir le processus cyclique de développement, d'implantation et d'évaluation de ce type de changement social, la nature des discours qui le portent, les conditions qui le rendent possible — incluant la question du pouvoir et des négociations — et les répercussions des réformes sur la société et sur la vie politique (Pierson, 1993).

1. LES RÉFORMES COMME MODE SPÉCIFIQUE DE CHANGEMENT SOCIAL

Dans ce contexte de transformations, une question centrale se pose : comment adapter l'action gouvernementale et les services publics aux mutations des sociétés contemporaines et à la complexification croissante des problèmes sociaux, tout en tenant compte de l'importance accordée à la diversité des groupes sociaux et des pressions pour ajuster les services aux besoins singuliers des individus ? Les treize articles de ce numéro thématique s'intéressent ainsi à l'une des avenues possibles pour ce faire : les réformes. Chacun des textes qui suivent examine les moyens d'adapter les actions gouvernementales et les services publics aux transformations des sociétés modernes, que ce soit par l'examen des perspectives à adopter pour penser le changement ou encore par l'étude des processus de co-production des politiques et des services. Ce faisant, ce numéro thématique vise à contribuer à la sociologie des réformes, que nous appréhendons, dans la continuité des travaux de **Guy Rocher**, comme un mode spécifique de changement social mobilisé par les États contemporains démocratiques. En s'appuyant sur les travaux de cet éminent sociologue, et en lui dédiant ce numéro thématique de la revue *Sociologie et sociétés*, nous souhaitons souligner son apport de premier plan, non seulement à la transformation de la société québécoise, mais également à l'édification de la sociologie des réformes, dont il a pavé la voie dans la francophonie. En effet, les travaux du professeur Rocher ont été et sont toujours déterminants dans la compréhension des dynamiques de changement social, en ce qu'ils mettent en lumière les mécanismes par lesquels les États adaptent leurs politiques et leurs institutions aux évolutions sociales. Alors que les révolutions — un mode de production du changement social associé à des transformations plus radicales et déstabilisantes

— se raréfient dans nos sociétés démocratiques complexes et segmentées, la sociologie des réformes a mis en lumière des voies alternatives de changement social. Nous reviendrons en conclusion sur cette représentation des réformes en renvoyant entre autres aux transformations politiques actuelles qui bouleversent notre compréhension du rôle des États dits démocratiques dans le changement social.

La partie introductive du numéro s'amorce par la reprise de l'un des textes fondateurs de la sociologie des réformes, intitulé « Les réformes : une perspective sociologique » (2008), dans lequel le professeur Rocher cherche à caractériser le mode spécifique et le système d'action que constitue cette forme de changement social en tant que résultante d'une intention implicite de changement. S'appuyant sur une logique actionnaliste, Rocher propose une grille de lecture pour appréhender les réformes en tant que processus dynamiques et complexes, fondés sur des ajustements continus et des négociations entre différents acteurs. Ce cadre d'analyse permet d'appréhender tout autant la spécificité des réformes, les dynamiques des rapports entre l'État et la société civile et les rôles et modalités d'action des différentes catégories d'acteurs impliqués. La dimension temporelle des réformes constitue pour Rocher un élément essentiel à prendre en compte pour saisir la dynamique de pouvoir entre les acteurs qui, loin d'être statique, se transforme dans le temps en redéfinissant l'équilibre des forces en présence (Rocher, 2008). C'est par ce jeu d'acteurs *in situ* que se forment, se transforment et se pérennisent les projets de réforme, lesquels constituent bien souvent le résultat d'accommodements, de compromis et de recherche de solutions. L'action publique est un construit social, contestable et politisé.

Ce premier article est suivi de la présentation d'un entretien avec le professeur Rocher, que nous avons eu le privilège d'interviewer au lendemain de son 100^e anniversaire. Rocher y aborde les enjeux contemporains des réformes en revisitant ses travaux au regard des évolutions récentes des démocraties libérales et en offrant un regard actuel et lucide sur les conditions propices à la conduite de réformes en profondeur, questionnant au passage les possibilités effectives de mener des réformes d'envergure dans nos sociétés dites fragmentées, qui en ont pourtant grand besoin.

En phase avec les travaux de Rocher, nous republions un article de **Rhodes** intitulé « The New Governance: Governing without Government » (1996), également reconnu comme une référence majeure ayant grandement contribué au renouvellement des approches de la gouvernance et de l'administration publique. En s'intéressant à l'émergence, dans le parlementarisme de Westminster, de l'idée selon laquelle les politiques et les réformes ne peuvent être menées exclusivement au sein de l'appareil gouvernemental, Rhodes introduit son concept de « gouverner sans gouvernement ». Ce faisant, il ne cherche pas à minimiser le rôle des États, mais plutôt à souligner la nécessaire collaboration entre les acteurs traditionnels des politiques et ceux de la société civile pour rendre possible le changement. Les réformes ne sauraient reposer uniquement sur les décideurs gouvernementaux, puisque l'information, l'expertise et la légitimité pour mener de tels changements se trouvent dans des réseaux d'acteurs qui s'inscrivent au-delà des frontières des institutions gouvernementales.

Les travaux de Rocher et de Rhodes sur l'État en tant que moteur ou vecteur de changement social sont complémentaires. D'un côté, il s'agit de comprendre comment les acteurs des politiques s'organisent et mutualisent leurs efforts pour donner lieu à des changements programmatiques d'importance. De l'autre, il s'agit de mieux comprendre comment les acteurs traditionnels des politiques atteignent des limites dans leur capacité d'intervention, les obligeant à mutualiser leurs ressources et compétences avec une diversité d'acteurs pour mener des réformes. Il se dégage de ces travaux une perspective politique des réformes, au sens où le changement social piloté par l'État ne se limite pas à un projet technocratique. En ce sens, le changement social repose tout autant sur la mise en place de conditions permettant la prise en considération de différentes perspectives et sur la mobilisation d'une multitude d'acteurs impliqués et concernés par le changement.

Pour reprendre l'argument de Rocher sur la spécificité des réformes : même si ces dernières sont souvent décriées pour leurs effets déstabilisants, elles ne remettent pas en cause les fondements ou la raison d'être des différents secteurs publics et des organisations et acteurs qui les composent. Les réformes constituent plutôt un mode délibéré de changement mené par des acteurs politiques et gouvernementaux identifiables et s'accompagnent d'une critique non radicale de l'état actuel des choses, par opposition aux révolutions. Les réformes représentent donc un projet de changement incertain ou ambigu, sujet à être redéfinies en cours de déploiement. Les penseurs de ces réformes souhaitent qu'elles incarnent le changement tout en maintenant un rapport étroit avec les institutions en place et les règles qui les régissent. Touchant de nombreux secteurs de l'État, tels que la justice, l'éducation ou la santé, les réformes sont devenues encore plus fréquentes avec l'effritement du compromis social-démocrate au sein de nombreuses démocraties libérales, ainsi que la mise en place récurrente de politiques d'austérité (Benedetto et al., 2020 ; Bremer et McDaniel, 2019 ; Frega, 2021). Présentées comme un phénomène cyclique et inévitable, compte tenu de la diversité des pressions politiques, économiques et sociales auxquels font face les États et gouvernements responsables (Pollitt et Bouckaert, 2017), les réformes représentent donc une fenêtre privilégiée pour observer le changement social, ce qui explique leur pertinence sociologique (Laborier et al., 2008). De plus, du point de vue de l'analyse des politiques, les réformes ne sont pas seulement le produit des forces politiques en place, mais elles influencent aussi la politique et la société dans son ensemble (Pierson, 1993 ; Tuohy, 2018b). Elles contribuent ainsi à façonner les valeurs, l'expression des intérêts et les attentes des parties prenantes et des publics concernés en transformant l'espace dans lequel celles-ci sont appelées à être exprimées.

2. DISCOURS, LOGIQUES D'ACTION ET RÉFORMES

Nous avons précédemment insisté sur le fait que les réformes constituent un processus délibéré, promu par des acteurs spécifiques qui, par leurs influences et positions formelles, peuvent initier des transformations. La figure du politicien responsable d'un projet réformiste ou celle du gestionnaire engagé dans son déploiement s'inscrivent

dans cette représentation délibérée du changement — que d'autres appelleront « changement planifié » (Bartunek et al., 2011 ; Mintzberg et Waters, 1985). Le changement ne saurait toutefois se limiter à cela. C'est l'une des conséquences d'une représentation pluraliste du changement que de devoir reconnaître le fait que plusieurs transformations émergent à la suite d'initiatives de différents types d'acteurs ou de groupes, et peuvent initier des réformes ou un changement social conséquents. De fait, malgré leur caractère délibéré, les réformes résultent d'une mosaïque de changements portés par divers mouvements sociaux aux revendications multiples. À cet égard, les réformes ne sont donc pas uniquement l'expression d'un changement planifié, mais aussi une stratégie mobilisée par les gouvernements pour s'adapter à des transformations sociétales plus larges. Les gouvernements n'ont donc pas le contrôle de ces appels au changement et les réformes constituent toujours un compromis entre un changement délibéré et des transformations émergentes et potentiellement plus profondes. Par exemple, l'influence de valeurs sociales telles que l'équité, la diversité et l'inclusion est le produit d'acteurs, de savoirs et de mouvements sociaux qui dépassent largement la sphère du secteur public. Les gouvernements et les acteurs peuvent certes y voir une ouverture au changement et à l'innovation — ils peuvent parfois même être des artisans de certaines mouvances —, mais ils ne peuvent pas par décret initier ces changements qui les dépassent. Ces mêmes gouvernements peuvent toutefois résister à de telles pressions et s'opposer au projet réformiste. Penser les réformes commande donc de s'ouvrir à un ensemble de dynamiques qui ne relèvent pas de processus planifiés ou délibérés tout au moins du point de vue des acteurs gouvernementaux et publics.

À ces égards, les articles présentés dans la deuxième partie du numéro ouvrent des perspectives inédites en ce qui concerne le changement social et sur le plan des politiques. Que ce soit sous l'angle des dilemmes, des formes émergentes de rationalité ou des trames narratives au cœur de ces réformes, ces contributions enrichissent notre compréhension des dynamiques de changement. De fait, l'article de **Lessard** porte sur des rationalités émergentes dans le domaine de l'éducation et l'implication de ces rationalités dans la compréhension et la production de changement. Lessard met ainsi en lumière les trois âges des politiques éducatives en matière de justice scolaire, situant habilement ces politiques dans le contexte évolutif du Québec et les reliant aux transformations sociales plus larges de cette société. Sa lecture en trois temps des politiques éducatives — d'une démocratisation à une décentralisation, puis à une emphase sur l'équité, la diversité et l'inclusion — éclaire à la fois le contexte de fabrication des politiques, les configurations et les rôles des acteurs impliqués. Ce faisant, l'article montre les rapports complexes entre les politiques éducatives de chacun de ces âges et les logiques sociales susceptibles d'influencer les référentiels de politique qui sont adoptés, de même que les acteurs qui les portent. Les politiques éducatives apparaissent alors comme le reflet de mutations sociales, tout en contribuant à fabriquer la vie politique propre à ce secteur.

Cette thématique est également abordée dans l'article de **Ferlie et McGivern**, qui proposent une analyse narrative de textes de politiques de santé et de soins sociaux au

Royaume-Uni, afin de retracer la manière dont les gouvernements interviennent dans ce secteur. Ces textes y sont examinés au regard des grands récits de réformes des services publics étudiés dans la littérature de la gestion publique depuis le début des années 1980, que ceux-ci concernent la nouvelle gestion publique, la gouvernance en réseau, la gouvernance à l'ère numérique ou encore un narratif en faveur d'une reprofesssionnalisation des secteurs. En s'intéressant aux contenus rhétoriques de ces discours et aux positions de gouvernance politiquement situées qu'ils révèlent, ces auteurs témoignent d'une diversité de récits réformistes et des tensions émanant d'un tel pluralisme. À terme, les réformes sont un produit politique plus ou moins cohérent émanant de la coexistence et de la compétition de différentes logiques narratives appelant à certains changements.

Ces questionnements trouvent également écho dans l'article de **Musselin**, qui porte sur les réformes dans le domaine de l'éducation supérieure. L'autrice s'appuie sur des analyses narratives pour comprendre comment les récits et les rhétoriques des politiques publiques façonnent la gouvernance des universités. En s'intéressant aux modalités d'action et aux acteurs programmatiques qui structurent et participent à la reconfiguration du système universitaire français depuis vingt ans, l'autrice révèle les tensions et moments charnières qui traversent les réformes de l'enseignement supérieur et remet en question l'apparente continuité de ces transformations. Ainsi, malgré certaines incohérences et discontinuités, les réformes induisent des changements importants dans les attentes que nourrissent les pouvoirs publics à l'égard des universités et elles ont un impact sur les orientations de ces institutions, pourtant réputées comme bénéficiant d'une autonomie significative. L'article de **Waring, Martin et McGivern**, pour sa part, examine le rôle des professionnels hybrides dans la gestion des soins de santé à travers une approche foucaldienne. En s'intéressant à la gouvernance publique en réseau et à l'influence du pouvoir pastoral comme moteur du développement des systèmes de soins intégrés au Royaume-Uni, les auteurs mettent en lumière les dynamiques relationnelles de pouvoir et les régimes de gouvernentalité qui se manifestent notamment par une intériorisation d'injonctions politiques et morales dominantes. L'étude souligne la fragilité d'un projet de gouvernance politique à grande échelle et la nécessité pour ces professionnels de concilier différentes formes de pouvoir, tant légitime que disciplinaire, afin de participer à la gestion des soins de santé selon leurs ambitions. Le pouvoir pastoral apparaît comme l'un des mécanismes permettant de concrétiser les réformes, prises au sens d'une transformation des rationalités dominantes opérant dans un secteur spécifique des politiques.

L'importance de mettre la focale sur le pouvoir et ses dynamiques relationnelles dans l'analyse des processus de changement est au cœur de l'article de **Bergeron et Castel**. De fait, les chercheurs en appellent à la réintroduction d'une perspective relationnelle du pouvoir, inspirée du courant du vieil institutionnalisme, pour saisir le changement, afin non seulement d'étudier les institutions en elles-mêmes, mais également les relations et les interactions qui les soutiennent. L'attention portée au pouvoir relationnel ainsi qu'à ses interactions avec le pouvoir systémique institutionnel

permet de comprendre pourquoi et comment certains acteurs parviennent à initier une action collective et conduire un changement organisationnel, contribuant ainsi à une lecture renouvelée du changement social. Cette approche offre par ailleurs une lecture nuancée des processus de régulation et de changement, permettant d'apprécier les raisons pour lesquelles certaines réformes réussissent là où d'autres échouent.

3. LE CHANGEMENT VU SOUS L'ANGLE DE LA CO-PRODUCTION DES POLITIQUES ET DES SERVICES

Nous proposons aussi dans ce numéro thématique d'analyser les caractéristiques et la complexité du changement social porté par les réformes, en les abordant comme un point privilégié d'observation et de rencontre entre le changement social porté par les élites programmatiques et politiques en place au sein des gouvernements (Hassenteufel et Genieys, 2021) et celui réclamé par des acteurs sociaux diversifiés, qui contestent ou interpellent les acteurs gouvernementaux. Dans cette optique, l'analyse des réformes nécessite que l'on s'intéresse tant aux dimensions structurelles dans lesquelles elles s'implantent qu'aux acteurs qui les conduisent, à ceux qui tentent de les négocier et aux autres qui y résistent (Rocher, 2008). Les travaux issus de la perspective des logiques institutionnelles (Lounsbury et al., 2021) et de la théorie des conventions (Boltanski et Thévenot, 1991) montrent que les institutions sont traversées par des valeurs et des intérêts diversifiés qui entrent souvent en tension et sont portés par des acteurs tant internes qu'externes à l'organisation. Les acteurs ou les collectifs (p. ex. : les groupes professionnels, les groupes d'intérêts, les associations de citoyens) tentent par différents moyens d'influencer le processus de réforme. C'est à travers cette dynamique de pouvoir pouvant prendre la forme de luttes, de conflits ou de négociations, que s'exerce la capacité actancielle des acteurs à défendre leurs idées, leurs intérêts, leurs valeurs et ce qui donne un sens à leur travail. Les thèmes de la participation sociale, de l'innovation sociale et de la co-production des politiques et des services montrent combien le secteur public est l'objet de nombreuses revendications qui commandent que l'État devienne une véritable force de changement en réponse à des mutations sociales d'envergure (Voorberg et al., 2015).

Ces interrogations occupent une place centrale dans les articles d'Adams et de Soler présentés dans la troisième partie du numéro. Ces deux articles proposent en effet des analyses approfondies des rapports d'opposition entre certains acteurs impliqués dans la conception même des réformes et relèvent les divergences entre les parties prenantes concernées. L'article d'Adams s'intéresse ainsi à l'impact des réformes récentes sur les effectifs de santé dans deux provinces canadiennes, qui ont donné lieu à des tensions au sein de l'écosystème de la réglementation professionnelle. S'appuyant sur la théorie des écologies des professions, l'autrice montre que les réformes mises en place de manière précipitée pour remédier à la pénurie de main-d'œuvre ont conduit à une véritable querelle de compétences au sein de ces systèmes. Les organismes de régulation reprochent aux acteurs étatiques d'empiéter sur leurs prérogatives et de dévaloriser leur rôle essentiel dans la définition des compétences de leurs membres et

dans la gestion des risques, ce dans le cadre de leur mission de protection du public. Ainsi, l'article met en exergue les défis de la gouvernance et de la coordination professionnelles dans un contexte de réforme rapide et souvent conflictuelle.

L'article de **Soler** poursuit cette réflexion sur les rapports d'opposition entre les acteurs des réformes en s'intéressant aux tensions qui émergent dans le cadre du processus de production de la loi. L'autrice invite à examiner les dynamiques des prises de position parlementaires, en mettant l'accent sur les modalités de participation des professionnels de la recherche à l'élaboration des réformes dans leur secteur et au sein de l'espace parlementaire français. Elle illustre ainsi comment les divisions au sein de la communauté universitaire hors du Parlement façonnent également les débats parlementaires, transformant par le fait même cet espace en un lieu de luttes pour définir les conditions d'exercice des chercheurs. En mettant en lumière les tensions inhérentes à l'élaboration législative qui, dans ce cas spécifique, concernent l'orientation de la recherche et le respect des compétences scientifiques, ce texte contribue à la visibilité du travail législatif donnant lieu aux réformes, une dimension peu abordée dans la sociologie de l'action publique. De plus, il offre une lecture fine de la manière dont certaines logiques d'acteurs arrivent à s'imposer dans la mise en œuvre des réformes, en mettant en évidence l'importance du positionnement social et des réseaux relationnels.

Par ailleurs, il nous semble que les réformes ne peuvent se concevoir et s'analyser que dans des contextes sociohistoriques précis qui délimitent ou influencent les avenues possibles selon le principe de la dépendance au sentier (*path dependency*). L'architecture institutionnelle, autant sur le plan de l'État que dans les différents secteurs d'intervention publique, influence la manière d'envisager les réformes. L'approche et les stratégies de changement adoptées dans certains secteurs ne peuvent donc pas être transposables sans une analyse attentive du contexte particulier dans lequel elles sont implantées.

L'intérêt des articles de **Jacques, Arpin et Ben Jelili**, ainsi que celui d'**Anne et Chabot**, trouvent ici leur pertinence, en ce qu'ils interrogent les défis contemporains de l'action publique du point de vue de l'influence idéologique qu'exercent les gouvernements sur les politiques publiques et des limites de la régulation étatique. Le premier article s'intéresse à l'influence de la politique partisane sur les réformes de politiques sociales et de santé dans les pays de l'OCDE, en comparant les déterminants associés à la variation des niveaux des dépenses publiques et privées en santé, ainsi que des dépenses sociales publiques.

S'appuyant sur le concept de partage et de concertation des risques sociaux, les auteurs développent un indice de la démarchandisation des soins de santé pour mesurer le niveau de privatisation du financement, de la couverture et de la prestation de soins des systèmes de santé. Ce faisant, ils démontrent que l'idéologie des partis influence davantage les politiques sociales que les politiques de santé et que l'orientation idéologique du gouvernement n'a pas une influence plus marquée sur les réformes de santé dans les systèmes de santé nationaux où l'État peut plus aisément imposer des

changements que dans les systèmes assurantiels où la gestion est effectuée par des acteurs sociaux. Par une analyse de l'influence de la politique partisane sur diverses initiatives en matière de dépenses sociales et de santé, cet article montre en quoi les connaissances en économie politique permettent de mieux comprendre la nature des réformes qui sont entreprises.

L'article d'**Anne et Chabot** poursuit cette réflexion en s'intéressant aux limites de l'action publique historiquement organisée par secteurs face aux enjeux globaux et intersectoriels dont la prise en charge échappe à l'État. Les changements dans les politiques universitaires liés à la transformation numérique dans l'enseignement supérieur au Québec sont ici analysés comme autant de révélateurs d'une crise de la sectorialité, alors que l'action publique peine à assurer la régulation de ces nouvelles technologies, qu'il s'agisse des avancées en intelligence artificielle ou des outils de transmission de connaissances partagées et ouvertes. Par la mobilisation des approches idéelles en analyse des politiques publiques et, plus particulièrement de l'analyse cognitive et normative des politiques, les auteurs témoignent des tensions émergentes entre le rôle de l'État, la mise en place d'une gouvernance numérique pour réguler ces enjeux et le discours des médiateurs du secteur. Cet article interroge de manière fort pertinente le rôle de l'État dans la conduite de réformes, particulièrement dans les situations qui impliquent une multiplicité d'acteurs non étatiques.

Nous l'avons mentionné, les acteurs intéressés par le changement appartiennent à des mondes différents et opèrent selon des logiques singulières (Lounsbury et al., 2021). En fait, nombreux sont les discours sur les réformes qui postulent un consensus politique, dans le sens où ces projets seraient valables pour l'ensemble des acteurs et parties prenantes concernés, ce qui est en fait loin d'être toujours le cas (Bromley et Meyer, 2021). La question du pouvoir (et de son corollaire, la résistance) et de ses manifestations est donc au centre de toutes analyses des réformes. Changer l'appareil public, c'est d'une certaine manière façonner la société et ses institutions et réaliser un nouveau compromis dans un monde essentiellement pluraliste.

Au chapitre de la co-production de l'action publique et de la résistance, deux articles apportent un éclairage novateur sur la réalité des acteurs fortement concernés par les réformes, mais pourtant souvent dans l'ombre : les salariés chargés de mettre en œuvre les réformes et les bénéficiaires de celles-ci. Ce faisant, ces articles révèlent les tensions entre les processus et les acteurs endogènes des politiques, et ceux qui, bien qu'exogènes, en sont directement concernés. C'est ainsi que l'article de **Bourque, Barbe et Grenier** explore les résistances individuelles et collectives des personnes travailleuses sociales au Québec face aux réformes managériales. En mettant en lumière les stratégies déployées par ces professionnels pour maintenir la qualité des services comme autant de formes de microrésistances, les autrices témoignent du désir de ces acteurs de maintenir leur sens au travail et de préserver leur éthique professionnelle. Elles interrogent également le soutien des hauts gestionnaires comme condition essentielle au maintien de la capacité d'action des professionnels et à un éventuel effort collectif de contestation des normes découlant des nouvelles pratiques de gestion.

Cette réflexion sur la capacité d'action des acteurs concernés par les réformes se poursuit dans le texte d'**Agudal**, qui examine comment les populations de bénéficiaires potentiels de dispositifs de protection sociale au Maroc se réapproprient les critères d'attribution des droits afin de favoriser leur accès à la prise en charge financière des prestations de santé. L'auteur montre comment les populations ciblées par le régime de l'assurance maladie obligatoire de base reconstruisent et reconfigurent le sens des nouvelles catégories de l'action publique, qui deviennent dès lors des ressources pour l'action. L'article révèle comment, face aux critères d'éligibilité exacerbant les inégalités, la résistance des citoyens, parfois soutenus par des fonctionnaires locaux, s'organise en contre-pouvoirs informels. Ce faisant, l'auteur jette un éclairage sur la question de la résistance dans le contexte des pays du Sud, une thématique dont un dossier sur les réformes ne saurait faire l'économie. Bien que le texte d'Agudal amorce une réflexion sur la manière dont les citoyens, destinataires de ces réformes, se réapproprient les catégories de l'action publique pour en faire des moyens d'action, il reste encore beaucoup à dire sur les limites du welfarisme pour penser les réformes des systèmes de santé dans les pays du Sud.

CONCLUSION

Il est bien évident que nous n'avons pas épuisé, dans ce numéro thématique, l'exploration des mécanismes de production des réformes, de leur mise en œuvre et de leurs impacts tant sur les structures que sur les acteurs et les sociétés. De nombreuses questions demeurent en suspens et sont peu abordées dans les textes qui composent ce numéro. Plusieurs de ces questions invitent à un dialogue plus étroit entre les travaux s'inscrivant dans une sociologie des réformes et ceux menés en science politique dans ce domaine (Häusermann et al., 2019 ; Lee et al., 2020). La contribution de Jacques et collègues invite à une telle ouverture. L'analyse des réformes d'un point de vue sociologique s'est appuyée fréquemment sur des méthodes dites qualitatives pour décoder les systèmes d'action qui portent les réformes. Or, des travaux adoptant des approches quantitatives permettraient de mieux saisir la dynamique entre les mécanismes et les effets des réformes, comme, par exemple, la question des arbitrages dans les réformes et leur impact sur la faisabilité des changements en matière de politique (Häusermann et al., 2019). Ce type d'analyse peut permettre aussi de mieux comprendre la nature des projets réformistes, à savoir s'ils s'orientent vers un retrait de l'État et une minimisation des investissements ou s'ils portent plutôt sur une reformulation des programmes et des politiques en vue de les améliorer (Greve et al., 2020). Il s'avère également souhaitable de conduire davantage d'analyses comparées des réformes, qu'elles portent sur différentes juridictions nationales ou sur des entités infranationales (Béland et al., 2024), afin d'apprécier la diversité des approches réformatrices, des interactions entre les États et la société civile, ainsi que des modalités d'action des parties prenantes.

Les contributions de ce numéro ont abordé de manière plus implicite qu'explicite la question des instruments des politiques que les gouvernements peuvent mobiliser

pour mener des réformes et réaliser le changement (Lascoumes et Le Galès, 2005; Salamon, 2002), qu'il s'agisse de politiques de financement et de mesures incitatives, d'évaluation, de restructurations organisationnelles ou encore de transformation numérique. Si cette perspective n'est pas en soi nouvelle, elle permet de s'intéresser davantage aux moyens mobilisés pour influencer le comportement des acteurs, aux effets de mode dans les politiques et à la mise en œuvre des changements. D'une certaine manière, l'analyse des réformes du point de vue de la gouvernementalité porte une attention particulière aux savoirs et aux instruments mobilisés pour rendre possible le changement. De plus, les instruments mobilisés dans les réformes ne rendent pas seulement le changement possible, ils influencent également ce que nous concevons comme légitime sur le plan des politiques publiques. À cet égard, Tuohy (2018a), dans une analyse du rôle politique du système de santé publique au Canada, montre que ce dernier est moins le reflet des valeurs ou d'une identité canadienne, mais qu'il a plutôt contribué à former celles-ci. Les instruments sont ainsi portés par des acteurs spécifiques qui, par les solutions proposées, influencent une certaine vision sociale véhiculée par le projet de changement (Béland et al., 2018).

Par ailleurs, plusieurs questions de fond persistent. Au-delà de la description de la nature et des mutations dans les approches étatiques d'intervention de différents secteurs des politiques, est-il encore possible pour les États, sur le plan des politiques, d'avoir un impact positif sur les secteurs visés ? De manière encore plus fondamentale, est-il encore possible d'envisager la mise en œuvre de réformes structurantes et prometteuses dans nos sociétés démocratiques, de plus en plus complexes et fragmentées ? Bien qu'ils ne permettent pas de couvrir l'entièreté des débats actuels en sociologie des réformes et de l'action publique, les articles regroupés dans ce numéro thématique offrent un regard pluriel, soutenu par des approches et des traditions intellectuelles distinctes, sur un mode spécifique et largement répandu de changement social. Ce numéro témoigne ainsi du potentiel heuristique des réformes pour appréhender les processus de transformation de nos sociétés et en souligne les enjeux. Tout au long de ces contributions et réflexions, il appert que les réformes se structurent autour d'un double impératif, soit celui de développer un projet de changement cohérent et conséquent sur le plan politique et celui de gouverner le changement social tout en acceptant de ne pas exercer un monopole sur sa nature et sa dynamique.

Tout au long de la préparation de ce numéro, nous ne pouvions éviter de prendre en considération les réformes comme un projet singulier de changement social, dans un contexte tout aussi singulier. En effet, dans l'entretien qu'il nous a accordé, le professeur Rocher souligne l'importance du projet politique démocratique comme condition pour la conduite des réformes ; un projet politique porté autant par les initiateurs des réformes que par les citoyens. Il s'agit là d'une condition qui, à l'évidence, n'est pas (ou l'est de moins en moins) rencontrée dans plusieurs contextes nationaux. L'absence ou l'affaiblissement d'un projet politique démocratique nous semble avoir à première vue deux conséquences pour la compréhension des réformes. Tout d'abord, elle peut, comme le souligne le professeur Rocher, se restreindre à des réformes purement admi-

nistratives ou « en surface », cultivant à terme un certain scepticisme à l'égard des possibilités de changement des institutions au sein de la population. L'absence d'un tel projet peut aussi devenir un terreau fertile à des réformes radicales qui s'apparentent davantage à une déconstruction des politiques publiques qu'à des changements programmatiques visant à formuler une réponse plus adéquate aux grands enjeux sociétaux. Dans ce contexte, l'enjeu soulevé par le professeur Rocher concernant le citoyen consommateur de services se pose de manière plus critique, car la résistance repose, en partie du moins, sur une société civile capable de soutenir et de se mobiliser autour d'un projet politique. Cela dit, l'analyse comparée des politiques et des réformes suggère une grande variabilité dans la manière dont les États conçoivent et conduisent des projets réformistes, ainsi que dans les réponses de la société civile.

BIBLIOGRAPHIE

- Aberbach, J. D. et Christensen, T. (2014). Why Reforms So Often Disappoint. *The American Review of Public Administration*, 44(1), 3-16. <https://doi.org/10.1177/0275074013504128>
- Adams, T. L. (2015). Sociology of professions. International divergences and research directions. *Work, Employment & Society*, 29(1), 154-165. <https://doi.org/10.1177/0950017014523467>
- Bartunek, J. M., Balogun, J. et Do, B. (2011). Considering planned change anew: Stretching large group interventions strategically, emotionally, and meaningfully. *The Academy of Management Annals*, 5(1), 1-52.
- Béland, D., Howlett, M. et Mukherjee, I. (2018). Instrument constituencies and public policy-making: an introduction. *Policy and Society*, 37(1), 1-13. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1375249>
- Béland, D., Marier, P. et Paquet, M. (2024). Subnational Comparative Policy Analysis: Institutions, Methodology, and Research Agenda. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 26(6), 553-566. <https://doi.org/10.1080/13876988.2024.2426878>
- Benedetto, G., Hix, S. et Mastrococco, N. (2020). The Rise and Fall of Social Democracy, 1918—2017. *American Political Science Review*, 114(3), 928-939. <https://doi.org/10.1017/S0003055420000234>
- Bergeron, H. et Hassenteufel, P. (2018). Une contribution de la sociologie de l'action publique à l'évaluation de processus. Le cas des « politiques d'organisation ». *Idées économiques et sociales*, 193(3), 42-50. <https://doi.org/10.3917/idee.193.0042>
- Bezes, P., Chiapello, È. et Desmarez, P. (2016). Introduction: la tension savoirs-pouvoirs à l'épreuve du gouvernement par les indicateurs de performance. *Sociologie du travail*, 58(4), 347-369. <https://doi.org/10.4000/sdt.587>
- Bezes, P., Demazière, D., Le Bianic, T., Paradeise, C., Normand, R., Benamouzig, D., Pierru, F. et Evetts, J. (2011). New Public Management et professions dans l'État. Au-delà des oppositions, quelles recompositions. *Sociologie du travail*, 53(3), 293-348. <https://doi.org/10.1016/j.soctra.2011.06.003>
- Boltanski, L. et Thévenot, L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Gallimard.
- Bremer, B. et McDaniel, S. (2019). The ideational foundations of social democratic austerity in the context of the great recession. *Socio-Economic Review*, 18(2), 439-463. <https://doi.org/10.1093/ser/mwz001>
- Bromley, P. et Meyer, J. W. (2021). Hyper-Management: Neoliberal Expansions of Purpose and Leadership. *Organization Theory*, 2(3). <https://doi.org/10.1177/26317877211020327>
- Christensen, T., Lægred, P. et Røvik, K. A. (2020). *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367855772>
- Collington, R. (2022). Disrupting the Welfare State? Digitalisation and the Retrenchment of Public Sector Capacity. *New Political Economy*, 27(2), 312-328. <https://doi.org/10.1080/13563467.2021.1952559>
- Courpasson, D. (2011). Part I "Roads to Resistance" The Growing Critique from Managerial Ranks in Organization. *M@nagement*, 14(1), 7-23. <https://doi.org/10.3917/mana.141.0007>

- Courpasson, D. (2016). Impactful Resistance: The Persistence of Recognition Politics in the Workplace. *Journal of Management Inquiry*, 25(1), 96-100. <https://doi.org/10.1177/1056492615600354>
- Courpasson, D., Dany, F. et Clegg, S. (2012). Resisters at Work: Generating Productive Resistance in the Workplace. *Organization Science*, 23(3), 801-819.
- Cruz-Martinez, G. et Bernal-Baksai, P. (2022). Guest editorial: Old and New Challenges for Welfare Regimes — A Global Perspective. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 42(1/2), 1-6. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-03-2022-545>
- Denis, J. L., Ferlie, E. et van Gestel, N. (2015). Understanding Hybridity in Public Organizations. *Public Administration*, 93(2), 273-289. <https://doi.org/10.1111/padm.12175>
- Dunn, W. et Miller, D. (2007). A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review*, 7, 345-358. <https://doi.org/10.1007/s11115-007-0042-3>
- Evetts, J. (2011). A new professionalism? Challenges and opportunities. *Current Sociology*, 59(4), 406-422. <https://doi.org/10.1177/0011392111402585>
- Ferlie, E. (2021). Concluding discussion: key themes in the (possible) move to co-production and co-creation in public management. *Policy & Politics*, 49(2), 305-317. <https://doi.org/10.1332/030557321X16129852287751>
- Foucault, M. (1979). Governmentality. *Ideology and Consciousness*, 6, 5-21.
- Frega, R. (2021). The fourth stage of social democracy. *Theory and Society*, 50(3), 489-513. <https://doi.org/10.1007/s11186-020-09424-y>
- Greenwood, R., Hinings, C. R. et Whetten, D. (2014). Rethinking Institutions and Organizations. *Journal of Management Studies*, 51(7), 1206-1220. <https://doi.org/10.1111/joms.12070>
- Greve, C., Ejersbo, N., Lægrend, P. et Rykkja, L. H. (2020). Unpacking Nordic Administrative Reforms: Agile and Adaptive Governments. *International Journal of Public Administration*, 43(8), 697-710. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1645688>
- Hassenteufel, P. (2021). *Sociologie politique de l'action publique*. Armand Colin.
- Hassenteufel, P. et Genieys, W. (2021). The Programmatic Action Framework: An empirical assessment. *European Policy Analysis*, 7(S1), 28-47. <https://doi.org/10.1002/epa2.1088>
- Häusermann, S., Kurer, T. et Traber, D. (2019). The Politics of Trade-Offs: Studying the Dynamics of Welfare State Reform With Conjoint Experiments. *Comparative Political Studies*, 52(7), 1059-1095. <https://doi.org/10.1177/0010414018797943>
- Ilcan, S. (2009). Privatizing Responsibility: Public Sector Reform under Neoliberal Government. *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie*, 46(3), 207-234. <https://doi.org/10.1111/j.1755-618X.2009.01212.x>
- Laborier, P. N., Pierre, Rioux, M. et Rocher, G. (2008). *Les réformes en santé et en justice. Le droit et la gouvernance*. Les Presses de l'Université Laval.
- Lascombes, P. et Le Galès, P. (2005). Introduction: L'action publique saisie par ses instruments. Dans P. Lascombes et P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments* (p. 11-44). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.lasco.2005.01.0011>
- Lee, S., Jensen, C., Arndt, C. et Wenzelburger, G. (2020). Risky Business? Welfare State Reforms and Government Support in Britain and Denmark. *British Journal of Political Science*, 50(1), 165-184. <https://doi.org/10.1017/S0007123417000382>
- Lindquist, E. A. (2022). The digital era and public sector reforms: Transformation or new tools for competing values? *Canadian Public Administration*, 65(3), 547-568. <https://doi.org/10.1111/capa.12493>
- Lounsbury, M., Steele, C. W. J., Wang, M. S. et Toubiana, M. (2021). New Directions in the Study of Institutional Logics: From Tools to Phenomena. *Annual Review of Sociology*, 47, 261-280. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-090320-111734>
- Martin, G. P. et Waring, J. (2018). Realising governmentality: Pastoral power, governmental discourse and the (re)constitution of subjectivities. *The Sociological Review*, 66(6), 1292-1308. <https://doi.org/10.1177/0038026118755616>

- Mintzberg, H. et Waters, J. (1985). Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic Management Journal*, 6(3), 257-272.
- Moyson, S., Scholten, P. et Weible, C. M. (2017). Policy learning and policy change: theorizing their relations from different perspectives. *Policy and Society*, 36(2), 161-177. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1331879>
- Noordegraaf, M. (2011). Remaking professionals? How associations and professional education connect professionalism and organizations. *Current Sociology*, 59(4), 465-488. <https://doi.org/10.1177/0011392111402716>
- Noordegraaf, M. (2015). Hybrid professionalism and beyond. (New) Forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of Professions and Organization*, 2(2), 187-206. <https://doi.org/10.1093/jpo/jov002>
- Osborne, S. P., Radnor, Z., Vidal, I. et Kinder, T. (2014). A Sustainable Business Model for Public Service Organizations? *Public Management Review*, 16(2), 165-172. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.872435>
- Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45(4), 595-628. <https://doi.org/10.2307/2950710>
- Pollitt, C. et Bouckaert, G. (2011). *Continuity and Change in Public Policy and Management*. Edward Elgar.
- Pollitt, C. et Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform. A Comparative Analysis — Into the Age of Austerity*. Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rocher, G. (2008). Les réformes: une perspective sociologique. Dans P. Laborier, P. Noreau, M. Rioux et G. Rocher (dir.), *Les Réformes en santé et justice* (p. 9-24). Presses de l'Université Laval.
- Saks, M. (2021). *Professions: A Key Idea for Business and Society*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429465802>
- Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government. A Guide to New Governance*. Oxford University Press.
- Strokosch, K. et Osborne, S. P. (2020). Co-experience, co-production and co-governance: an ecosystem approach to the analysis of value creation. *Policy & Politics*, 48(3), 425-442. <https://doi.org/10.1332/030557320X15857337955214>
- Tellier, G. (2020). Réformes démocratiques et finances publiques: enjeux et défis actuels. *Politique et Sociétés*, 39(1), 3-15. <https://doi.org/10.7202/1068365ar>
- Torring, J. et Ansell, C. (2021a). Co-creation: the new kid on the block in public governance. *Policy & Politics*, 49(2), 211-230. <https://doi.org/10.1332/030557321X16115951196045>
- Torring, J. et Ansell, C. (2021b). Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. Dans E. Sørensen (dir.), *Political Innovations: Creative Transformations in Polity, Politics and Policy* (p. 37-54). Routledge.
- Tuohy, C. H. (2018a). *Remaking Policy. Scale, Pace, and Political Strategy in Health Care Reform*. University of Toronto Press.
- Tuohy, C. H. (2018b). What's Canadian about Medicare? A Comparative Perspective on Health Policy. *Health Policy*, 13(4), 11-22. <https://doi.org/10.12927/hcpol.2018.25497>
- van Gestel, N., Denis, J.-L., Ferlie, E. et McDermott, A. M. (2018). Explaining the Policy Process Underpinning Public Sector Reform: The Role of Ideas, Institutions, and Timing. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(2), 87-101. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx020>
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M. et Tummers, L. G. (2015). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333-1357. <https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Watson, T. J. (2017). *Sociology, Work and Organisation*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315673509>

Textes fondateurs



Les réformes : une perspective sociologique¹

GUY ROCHER

Université de Montréal

DU POINT DE VUE DE L'OBSERVATION SOCIOLOGIQUE, une réforme appartient à l'ensemble des phénomènes qui forment le changement social. Elle en est une composante, particulièrement dans les sociétés démocratiques dites de la modernité. Si les réformes existaient dans les sociétés traditionnelles et de l'Ancien Régime, elles étaient loin d'être le mode privilégié de changement qu'elles sont devenues dans les sociétés démocratiques modernes, surtout depuis le XIX^e siècle. Elles ont pris la place des révolutions et, plus encore, des grandes révoltes populaires qui pouvaient, à l'occasion, ébranler les sociétés anciennes quand elles n'étaient pas écrasées dans le sang, comme c'était très souvent le cas. En conséquence, la sociologie des réformes est donc essentielle à l'étude sociologique du changement dans les sociétés modernes.

Mais qu'est-ce qu'une réforme ? Comment se caractérise-t-elle en tant que modalité de changement social ? Quels seraient les traits qui singularisent le processus d'une réforme et la distinguent d'autres voies ou modalités de changement social ?

1. Origine du texte : Rocher, G. (2008). Les réformes : une perspective sociologique. Dans P. Laborier, P. Noreau, M. Rioux et G. Rocher (dir.), *Les réformes en santé et en justice. Le droit et la gouvernance* (p. 9-22). Les Presses de l'Université Laval.

Précisons d'abord qu'une réforme a longtemps été associée à l'idée d'un retour en arrière, plus précisément d'un retour aux sources, pour corriger des déviations introduites avec le temps et jugées inacceptables. Le concept fut utilisé en ce sens surtout dans le langage religieux du christianisme. *Le Petit Robert* donne deux définitions de la réforme inspirées de cette idée. Dans une première, la réforme est définie comme le « rétablissement de la discipline primitive dans un ordre religieux » ; la seconde définit la réforme d'une manière historique, par le « mouvement religieux du xvi^e siècle, qui fonda le protestantisme et voulait ramener la religion chrétienne à sa forme primitive ». Mais, par revirement, la réforme en est venue à identifier un mouvement social de changement, porté vers l'avenir. Le même *Petit Robert* définit alors ainsi la réforme moderne : « amélioration partielle et progressive de l'ordre social (opposé à révolution) ».

Les sociologues (et les historiens) se sont intéressés avant tout à comprendre et expliquer les révolutions, le processus révolutionnaire et ses suites. Dans cette optique, la réforme avait mauvaise presse : elle était considérée comme inspirée par des intentions contre-révolutionnaires dans la mesure où une réforme réussie venait à l'encontre du projet révolutionnaire et lui coupait l'herbe sous le pied. C'est ce qui explique que les sociologues ne se sont pas intéressés au phénomène de la réforme et que la sociologie des réformes soit à toutes fins utiles inexistante. Pourtant, la réforme est assurément la voie qu'empruntent la plupart des changements sociaux, particulièrement dans les sociétés démocratiques. C'est la perspective ici adoptée.

LES TROIS CRITÈRES D'UNE RÉFORME

L'on peut identifier trois critères qui, pris ensemble, permettent de cerner sociologiquement un processus réformateur. Une réforme résulte d'abord d'une intention explicite d'engager un changement, exprimée par certains acteurs identifiables. Beaucoup de changements sociaux se produisent sans qu'il soit possible d'identifier les acteurs qui en sont responsables ou qui les ont proposés. Le changement social apparaît généralement sous l'action de sources diffuses, souvent multiples et cumulatives. Dans le cas d'une réforme, une enquête permet de retracer les acteurs, ou le groupe d'acteurs, qui en ont été les concepteurs et les promoteurs. Ce sont précisément ces acteurs qui sont responsables du fait que la réforme est l'expression d'une intention explicitée d'opérer un changement. La réforme est donc marquée par un caractère que l'on peut appeler « volontariste » chez un certain nombre d'acteurs. Voilà un premier critère qui permet de l'identifier et de la distinguer d'autres voies de changement social.

En second lieu, les acteurs responsables de la réforme présentent un plan, un programme de changement. Ce plan peut être plus ou moins précisé, plus ou moins détaillé. Il peut soit n'annoncer qu'une ou des intentions, soit offrir déjà un programme assez élaboré de changements. Il s'agit cependant toujours d'un projet d'action non violente, ce qui distingue la réforme de projets révolutionnaires. De plus, la réforme ne proposa pas un renversement global, mais plutôt un changement à l'inté-

rieur d'une situation existante. Cela encore fait la différence entre un projet de réforme et une intention révolutionnaire. La réforme est donc nantie d'une certaine légitimité, en ce qu'elle ne propose pas une action qui rompe radicalement et juridiquement avec les normes générales de l'ordre établi, alors qu'un projet révolutionnaire se situe explicitement dans l'illégalité et l'illégitimité, du point de vue de l'ordre existant.

Le plan d'action s'accompagne d'une analyse critique de l'état de choses présent. Des acteurs ont identifié, analysé plus ou moins en profondeur et explicité des faiblesses, des failles, des contradictions dans la situation existante. Ces failles sont jugées suffisamment importantes pour être corrigées et ce sont ces corrections à apporter qui servent de justification à l'action correctrice proposée par le plan d'action. La critique de l'état de choses présent n'est cependant pas une critique radicale, c'est-à-dire une critique qui remette en question la totalité de l'ordre existant, à la différence de la critique pré-révolutionnaire.

Ces trois critères pris ensemble peuvent être considérés comme les trois conditions logiquement reliées les unes aux autres pour composer le « type idéal » ou « type pur » de la réforme, selon la méthodologie proposée par Max Weber. Suivant cette méthodologie, une telle description de la réforme s'inspire d'observations empiriques, mais en reconstruisant ces observations de manière à resserrer les liens qui les unissent et à composer de la sorte un ensemble conceptuel qui ne corresponde pas à des réalités observables. Dans le cas du type pur de la réforme que nous venons de construire, on peut dire qu'il se rapproche assez de réalités observables, mais pas nécessairement de toutes les réformes observables : c'est en ce sens que l'on peut en parler comme d'un concept de la réforme ayant les traits logiques d'un « type pur ».

L'avantage principal de recourir à l'élaboration d'un type pur de la réforme est que cette conceptualisation nous permet de mettre en relief ce qui distingue la réforme de deux autres voies de changement social : la révolution d'un côté, le changement diffus de l'autre. Le type pur permet en conséquence de voir comment dans la réalité certaines réformes peuvent présenter des traits qui la rapprochent du phénomène révolutionnaire. Par exemple, un projet de réforme peut donner lieu à des manifestations de rue accompagnées de certains actes de violence. Cela n'empêche pas une réforme de se différencier d'une entreprise révolutionnaire par sa légitimité selon l'ordre existant et par sa non-radicalité. De même, il arrive que les acteurs initiateurs et promoteurs d'une réforme soient assez difficiles à identifier : par exemple, plusieurs acteurs, situés en des lieux différents, éloignés et indépendants les uns des autres, peuvent avoir été au départ d'un même projet réformateur, ou de projets voisins avec la même intention. Mais une enquête fine peut arriver à les retracer, ce qui différencie la réforme du changement provenant de sources différentes et anonymes.

UNE GRILLE D'ANALYSE DES RÉFORMES

La « perspective sociologique » d'étude des réformes que je propose ici comporte six chapitres de ce qui peut être désigné comme la grille d'analyse de toute réforme ou projet de réforme. Le premier chapitre porte sur l'horizontalité de la réforme étudiée,

c'est-à-dire la localisation du palier de la société où elle se situe. Une réforme peut, par exemple, porter sur l'ensemble d'une société globale, c'est-à-dire impliquant à la fois l'État et la société civile. Ce serait le cas, par exemple, d'une réforme des mœurs démocratiques, impliquant les organisations de la société civile tout autant que l'appareil gouvernemental et ses instances étatiques. Mais une réforme peut aussi être conçue pour modifier le fonctionnement de l'État et demeurer interne aux instances gouvernementales, voire limitée à certaines instances gouvernementales en particulier. Une réforme peut également être conçue à l'intérieur d'une entreprise ou d'une institution privée, comme cela se produit couramment dans les sociétés modernes. Ce peut être, par exemple, une réforme opérée au sein d'une entreprise industrielle, ou à l'intérieur d'un mouvement social que certains acteurs voudraient « régénérer », ou à l'intérieur d'une institution comme une université (dans les pays où l'université ne fait pas partie de l'État). En tant qu'objet d'étude sociologique, la réforme est donc un phénomène infiniment varié, qui se prête à une multitude de recherches à différents niveaux d'observation de la réalité sociale.

Le deuxième chapitre de la grille touche la dynamique des rapports entre l'État et la société civile. La réforme d'un système de santé (comme celle d'un système d'éducation et même de la justice) présente précisément un cas particulier impliquant des segments de l'État et des segments de la société civile. Ce n'est pas tout l'État dans son ensemble qui est impliqué; mais certaines composantes de l'État: un ou des ministères, un certain nombre d'instances et institutions appartenant à l'État ou relevant constitutionnellement de l'État; instances qui sont centrales pour certaines, régionales et locales pour d'autres. De même, ce n'est pas l'entière société civile qui est interpellée, mais certaines professions, divers milieux de travail, un certain nombre de groupes d'intérêts et autres. Ces différents segments de l'appareil gouvernemental et de la société civile sont inégalement impliqués dans la réforme, certains d'entre eux se situant au cœur même de la réforme, d'autres plutôt en périphérie. Ici encore, comme dans presque chaque réforme concrète étudiée, on peut observer une variété de rapports dynamiques entre instances publiques et représentants de la société civile selon la situation des acteurs et groupes d'acteurs quant à leur degré de centralité dans une réforme. Il faut encore ajouter que pour chaque acteur ou groupe d'acteurs, le degré de centralité évolue généralement avec l'évolution de la réforme. Certains, qui en étaient au cœur à l'origine du processus, s'y retrouvent plus tard à la périphérie, ou disparaissent même de la scène. D'autres acteurs ou groupes d'acteurs apparaissent d'abord périphériques et peuvent ensuite en venir à prendre une place centrale, ou à tout le moins très visible, dans le processus au fur et à mesure qu'il se déroule.

Ceci fait ressortir un aspect très important de toute réforme, surtout d'une réforme comme celle du système de santé impliquant l'État et la société civile: une telle réforme n'est un processus ni simple, ni linéaire, ni homogène. Parmi les acteurs d'une réforme se trouvent des tenants des changements proposés, des sympathisants du changement et des opposants au projet. Les uns et les autres occupent leur posture avec des intensités variables. Il en résulte que presque toute réforme se produit à tra-

vers des conflits, des luttes, des contradictions, et connaît ou peut connaître une grande variété d'événements, d'affrontements, parfois de surprises. Par suite de ce processus accidenté, il n'est pas rare que, si les uns ne l'emportent pas sur les autres, l'on assiste à des accommodements, des compromis, la recherche de solutions mutuellement acceptables autant pour ceux qui désirent un changement que pour ceux qui s'opposent à ce changement particulier ou à tout changement. Au sociologue observateur d'une réforme, celle-ci se présente donc comme une dynamique complexe. C'est une des tâches les plus exigeantes pour le chercheur de tenter de dénouer le faisceau de ces événements, passés ou présents, d'en retrouver le fil conducteur tout en reconnaissant les accidents de parcours, parfois très nombreux, qui font la trame d'une réforme, surtout une réforme aussi complexe que celle d'un système de santé.

Un troisième chapitre de la grille destinée à retracer cette trame de toute réforme porte sur sa verticalité. Celle-ci réfère au fait qu'une réforme peut débiter « en haut », au sein des instances politiques décisionnelles, à quelque palier de la société que ce soit, pour être ensuite dirigée, voire imposée vers « en bas ». Elle peut en revanche débiter « en bas », s'y propager comme feu de brousse à l'insu des autorités centrales, avant que celles-ci décident éventuellement de l'accueillir « en haut », réussissant même souvent à récupérer la réforme pour leur compte, selon leurs vues et leurs intérêts. Cette polarité peut être vue comme deux types purs, se retrouvant rarement telles quelles dans la réalité. Quand on observe attentivement l'évolution d'une réforme et qu'on peut remonter jusqu'à ses sources, on se rend généralement compte que les deux types s'y mêlent de diverses manières. Il se trouve, par exemple, que des dirigeants situés « en haut » forment le projet d'une réforme au moment où des acteurs « en bas » en ont déjà conçu l'idée et se sont même engagés dans des expériences réformatrices qui serviront éventuellement de modèles ou de contre-modèles.

La réalité concrète peut donc représenter un certain mixage des deux. Ainsi, dans l'une des réformes du système de santé au Québec, l'introduction des groupes de médecine de famille (GMF) a répondu, pour une part importante, au besoin ressenti par des médecins pour améliorer leur pratique, avant de devenir, en particulier par l'intermédiaire d'une commission d'enquête et par l'intervention d'un ministre, un projet généralisable. On a pu assister, dans ce cas, à une réforme provenant en partie de la base. On sait par ailleurs que des membres du personnel du ministère et du personnel au sein de la Fédération des omnipraticiens du Québec travaillaient simultanément à des projets similaires aux GMF. C'est probablement un trait de toute réforme « venant d'en bas » qu'elle ait son origine chez une pluralité d'acteurs situés à différents paliers d'autorité et de pratique, engagés chacun dans son milieu, motivés par les mêmes préoccupations et les mêmes valeurs, avant que ne se réalise une convergence de leurs initiatives².

2. Voir Rioux (2008).

UNE TYPOLOGIE DES ACTEURS

Reconstituer cette évolution pour la comprendre et tenter de l'expliquer implique, comme quatrième chapitre de la grille d'analyse, une attention intense portée aux acteurs qui interviennent à divers titres, à divers moments et selon diverses modalités d'action. À cet égard, dans l'analyse que nous avons poursuivie de la réforme récente du système de santé québécois, nous avons pu identifier quelques types d'acteurs qu'il importe de bien distinguer si l'on veut s'y retrouver. Apparaissent d'abord les *concepteurs* d'une réforme, ceux chez qui a germé l'idée de la réforme, ou à qui il est apparu nécessaire qu'une réforme s'engage. Les concepteurs se situent à l'origine du processus; ils peuvent ensuite disparaître du tableau, ou ils peuvent au contraire y demeurer des acteurs actifs en tant que porteurs de l'idée originale, du projet authentique. Les *promoteurs* d'une réforme se présentent comme un deuxième type. Appartient à cette catégorie, par exemple, le ministre qui, gagné par le projet de réforme, en fait officiellement l'annonce, s'engage à l'appuyer et à s'assurer de sa réalisation. Se retrouve aussi dans cette catégorie le président d'un ordre professionnel, d'une centrale syndicale ou d'un syndicat qui apporte publiquement son appui à un projet de réforme de son regroupement et encourage ses membres à y adhérer. Sur un plan plus macrosociologique, le recteur d'une université ou le directeur général d'un centre hospitalier qui accepte un projet de réforme qui lui est proposé et en fait l'annonce au personnel de son institution se range aussi parmi les promoteurs d'une réforme. Ces promoteurs, aux yeux d'un observateur, forment le premier relais dans la chaîne souvent longue des anneaux qui relient les uns aux autres les moments d'une réforme.

Les promoteurs ont besoin d'une troisième catégorie d'acteurs, que l'on peut appeler les *modélistes*. Dans l'industrie de la conception du vêtement, le ou la modéliste est la « personne qui fait ou dessine des modèles », nous dit *Le Petit Robert*. Analogiquement, les modélistes de la réforme sont ceux qui ont la responsabilité de traduire l'intention du projet dans les structures administratives appropriées ou dans les changements de pratiques professionnelles désirées. Ce sont encore ceux qui ont la charge d'écrire en langage juridique ou législatif, selon la logique, le discours et les exigences du droit, ce qui n'est encore qu'écrit et/ou dit en langage commun. C'est encore, dans une université dans un centre hospitalier, un comité de quelques membres du personnel chargé par le recteur ou par le directeur général de penser et recommander les modalités concrètes d'un projet de réforme de l'institution. C'est par et à travers le travail de ces modélistes qu'un programme de réforme prend corps et qu'on peut en voir germer les premières promesses effectives de réalisation.

Il ne faut pas confondre d'un côté les promoteurs et les modélistes d'une réforme et de l'autre, ses diffuseurs, que nous avons appelés ses *passeurs*. Nous utilisons ici l'analogie avec la « personne qui conduit un bac, un bateau, une barque pour traverser un cours d'eau » ou encore la « personne qui fait passer une frontière », selon les définitions du dictionnaire. Ces derniers, qui forment une quatrième catégorie d'acteurs, se situent à un niveau plus intermédiaire. Ce sont, par exemple, les fonctionnaires appelés à circuler dans le réseau pour faire connaître et expliquer les intentions de la

réforme et les modalités de son application. On peut aussi classer parmi ces diffuseurs des chefs de service ou des directeurs de département ou de programme qui se chargent d'expliquer à leur personnel les changements proposés et qui peuvent s'employer à les convaincre de leur pertinence et de leur bien-fondé. Ces diffuseurs agissent vraiment comme des passeurs, en ce qu'ils font passer le projet d'une réforme depuis la rive de sa conception à celle de sa réalisation, qu'ils font passer les nouvelles normes de la rive de leur création à celle de leur mise à effet.

La réforme devient ce que l'on a projeté qu'elle soit, en tout ou en partie, totalement ou partiellement, par l'action de la cinquième catégorie d'acteurs, les *réalisateurs*, que Le Petit Robert définit comme celui ou celle « qui réalise, rend réel, effectif ». Nous les désignons aussi comme les *opérateurs* de la réforme (« personne qui opère, exécute une action ») ou encore en utilisant un néologisme, des *effecteurs*, du verbe « effectuer (« mettre à effet, à exécution »). Ce sont les nombreux acteurs, généralement de la base, qui modifient leurs pratiques selon les nouvelles normes, les nouvelles directives, ou simplement selon les incitations et invitations à changer leurs manières de faire et à adopter celles qui sont proposées ou parfois imposées. C'est, par exemple, tout le personnel d'un réseau ou d'une institution particulièrement touchée par la réforme engagée, qui est appelé à modifier ses pratiques soit avec la clientèle, soit entre professionnels.

Enfin, il est rare qu'une réforme se fasse sans la présence active d'un sixième type d'acteurs : ce sont les *opposants*, objecteurs, contradicteurs, résistants, c'est-à-dire ceux et celles qui n'acceptent pas la réforme et qui s'emploient, passivement ou activement, à la faire dévier ou même à la faire échouer, à différentes étapes de son processus. Ces opposants et résistants peuvent se situer à tous les paliers et à tous les tournants : on peut les voir en action pour contredire les concepteurs, pour embarrasser les promoteurs, les modélistes et les diffuseurs par leur questionnement du bien-fondé du changement proposé ; ou pour mettre des bâtons dans les roues ou s'opposer par le recours à la passivité à l'action des réalisateurs. Dans l'histoire d'une réforme, l'action de ces opposants est essentielle à connaître : c'est souvent ce qui expliquera les compromis faits avec le projet initial, les amendements qui lui ont été faits en cours de réalisation et, assez souvent, le demi-succès ou demi-échec du programme de départ.

C'est une tâche essentielle du sociologue observateur d'une réforme de repérer les différentes catégories d'acteurs et, surtout, de comprendre (*Verstehen*) la motivation qui les anime, les intérêts idéels ou matériels qu'ils poursuivent, les raisons et les rationalités qui s'expriment ou qui se cachent dans et à travers leurs actions. Il importe également de percevoir les stratégies déployées par les différents acteurs, dans leurs rôles spécifiques, pour arriver à leurs fins, soit en faveur soit à l'encontre de la réforme.

RAPPORTS DE POUVOIR, D'INFLUENCE, D'INTÉRÊTS ET D'IDÉAUX

Dans cette analyse, le sociologue doit être très sensible aux rapports de pouvoir — c'est le cinquième chapitre de la grille — dans lesquels se situent tous les acteurs et groupes d'acteurs, à l'équilibre et au déséquilibre de ces rapports, à la hiérarchie des pouvoirs

et aux stratégies déployées pour renforcer ou renverser l'équilibre ou le déséquilibre de forces. Beaucoup d'événements qui font la trame du parcours d'une réforme s'expliquent par ces jeux de pouvoir et jeux de forces, leur équilibre et leur déséquilibre et la volonté des acteurs d'en tirer avantage ou d'éviter d'en être victimes.

Ces rapports de pouvoir sont faits de plusieurs composantes, qui peuvent chacune avoir un impact sur la marche d'une réforme et, éventuellement, sur sa réussite ou son échec. L'autorité légitime, fondée notamment sur des bases constitutionnelles, juridiques, légales, confère un poids important et un potentiel d'intervention qui peut être considérable. C'est le cas du ministre, du recteur d'université, du directeur général d'un centre hospitalier. La personne ainsi investie d'une autorité légitime jouit d'une marge de manœuvre assez étendue pour faire valoir et souvent imposer sa vision des choses et orienter le cours des événements. Mais l'autorité légalement légitime n'est évidemment pas seule dans le jeu des forces. Dans la société moderne, les professions ont acquis un pouvoir toujours plus grand. Et dans le système de santé, elles sont évidemment très présentes, mais d'une manière très inégale, selon une ordonnance hiérarchique. Les médecins bénéficient d'un très grand prestige, personnellement et collectivement, qui les place à la pointe de la pyramide des professions de la santé. Leur ordre professionnel et leurs syndicats possèdent donc un réservoir de pouvoir inégal au milieu des autres ordres professionnels. Et dans les diverses institutions du système de santé, les médecins sont en mesure de faire valoir leurs volontés plus efficacement que les autres travailleurs de la santé (pharmaciens, dentistes, infirmières, psychologues, travailleurs sociaux et autres).

Dans cette analyse des rapports de force, il faut savoir distinguer entre pouvoir et influence. Sans pouvoir réel, certains acteurs ou groupes d'acteurs peuvent compter sur un potentiel d'influence pour intervenir dans une réforme. Ce peut être le cas, par exemple, de personnes appelées à titre d'experts. Dans la société dite du savoir, le rôle des experts a été sans cesse croissant. Ces experts peuvent être invités à agir publiquement, ou peuvent eux-mêmes prendre l'initiative d'intervenir; on peut aussi les trouver parmi les différents conseillers auxquels les acteurs impliqués dans l'action font appel privément, pour éclairer ou orienter leur action. Dans le processus d'une réforme, ces experts et ces conseillers peuvent se trouver à différentes étapes ou à l'occasion de certains événements. Experts et conseillers peuvent donc, à cause de leur influence, être considérés comme composant un autre type d'acteurs intervenant dans une réforme, un type qui s'ajoute à ceux que nous avons identifiés plus haut.

On ne peut pas non plus ignorer le rôle des médias écrits et électroniques dans les rapports de force qui s'exercent dans le processus de la réforme. On hésite, dans leur cas, à parler en termes de pouvoir ou d'influence; on est peut-être porté à incliner vers la seconde. Les médias interviennent d'eux-mêmes par le type de couverture qu'ils accordent à une réforme, par leurs commentaires, par leurs prises de position éditoriales. Mais on sait qu'ils sont aussi susceptibles d'être utilisés, pour ne pas dire parfois manipulés, par les groupes d'acteurs impliqués. Ceux-ci doivent souvent rechercher

l'appui de l'opinion publique et, à cette fin, l'appui des médias leur apparaît comme une voie privilégiée pour arriver à l'influencer³.

Les rapports de pouvoir ne sont évidemment pas statiques pendant que se déroule le processus d'une réforme. On peut généralement assister à une évolution et à d'importants changements dans l'équilibre et le déséquilibre des forces. Une réforme peut, par exemple, être initiée et engagée par des concepteurs dotés d'une grande influence, plutôt que de pouvoir. Puis, les personnes en autorité peuvent rapidement prendre le relais et rejeter dans l'ombre, en les mettant hors-jeu, les concepteurs initiaux. Par la suite, les ordres professionnels peuvent entrer en action et être en mesure, avec l'appui des médias, de contrer efficacement l'action de l'autorité constitutionnellement légitime. Par ailleurs, diverses coalitions se forment, regroupement d'acteurs aux intérêts provisoirement convergents, dans l'espoir de rééquilibrer les rapports de pouvoir et d'influence. Le scénario que nous venons de construire est évidemment imaginaire, mais il correspond de près à ce que nous avons pu déjà observer au Québec, à l'occasion de différentes réformes.

Enfin, derrière les rapports de pouvoir et d'influence se cachent plus ou moins obscurément des jeux d'intérêts qui se mêlent aux appels à des valeurs et à des idéaux. Les différents acteurs favorables à une réforme et ceux qui s'y opposent sont généralement mus dans leurs stratégies et leurs coalitions par la poursuite d'intérêts divers, qui peuvent être matériels, financiers, ou plus purement professionnels, de prestige ou d'autorité. Les intérêts du corps médical ne sont pas ceux des infirmières ; les pharmaciens ont les leurs de leur côté, ainsi que les autres professions paramédicales. Ce qui n'évacue pas le fait que du même coup chacune des professions dans le milieu de services de santé et services sociaux est animée et inspirée par la poursuite de certains idéaux, la réalisation d'authentiques valeurs. Dans ce monde comme ailleurs, intérêts et valeurs s'entremêlent, l'intérêt privé se drape dans le discours de l'intérêt public, le confort personnel est recherché au nom du bien commun. Il ne faut pas non plus minimiser le rôle des diverses idéologies politiques, sociales, économiques qui invoquent diverses valeurs, ni le rôle que peut jouer l'adhésion à un credo religieux : idéologie et foi religieuse peuvent être une importante source d'inspiration et de motivation pour certains acteurs et groupes d'acteurs.

LE DROIT ET LES PROFESSIONNELS DU DROIT DANS LA RÉFORME

L'analyse des rapports de pouvoir, d'influence et de valeur, couplée à la distinction entre les deux types de réforme (d'en haut et d'en bas) ouvre la porte à un dernier chapitre de la grille : l'analyse du rôle et de la place du droit dans un processus réformateur. Dans la société moderne, avec la prééminence acquise par le droit et les professionnels du droit à tous les niveaux de la structuration sociale, il est inévitable que

3. Les rôles des médias à différents moments de la période agitée qui a précédé l'adoption de la *Loi des services de santé et des services sociaux du Québec* (Loi 120) de 1991 ont été analysés : Ducharme et al. (1998).

le droit et les professionnels du droit prennent leur place à un moment ou l'autre, voire à plusieurs moments du processus. Une réforme a rapidement besoin que se clarifient des règles, des balises, des normes, diverses formes de normativité : professionnelle, administrative, déontologique, éthique, financière. Si la réforme part du haut, la probabilité est grande que le droit intervienne plus tôt dans le processus réformateur que lorsque la réforme connaît des débuts moins visibles, chez quelques professionnels d'abord, avant de se diffuser. Dans ce dernier cas, le recours à la réglementation et à diverses modalités de normativité viendra au moment où le projet acquiert subitement ou progressivement une certaine visibilité et se publicise. C'est alors que, ce qui était jusqu'à ce moment un ensemble de nouvelles pratiques instaurées spontanément et en quelque sorte privément, obéissant à des règles plus ou moins informelles, appelle en se généralisant la nécessité d'une réglementation instituante, qui vient encadrer la spontanéité de départ et baliser l'initiation et la gestion de nouveaux adeptes des pratiques réformées. Dans le type de réforme venant d'en haut, le recours au droit est généralement perçu comme normal ; la normativité juridique dans ses diverses modalités est le bras habituel et normal d'intervention de toute autorité légitime dans les sociétés modernes. L'apparition de la régulation juridique dans le type de réforme venant d'en bas est généralement plus problématique : aux premiers concepteurs et promoteurs de nouvelles pratiques spontanément mises en place, et par la suite aux yeux de professionnels qui sont jaloux de leur autonomie professionnelle, l'encadrement juridique est souvent perçu comme inutilement régulateur, un encarcement excessif et d'inspiration trop bureaucratique. Le moment d'intervention du droit dans une telle réforme peut avoir un caractère critique : il peut avoir pour effet de ralentir le processus, en éloignant des professionnels qui n'apprécient pas l'encadrement réglementaire ; mais il peut aussi servir à légitimer une réforme et de ce fait à la stabiliser.

Dans le processus de la réforme, les professionnels du droit qui y interviennent à différentes étapes appartiennent au type des acteurs que nous avons appelés plus haut les modélistes. Ils fixent dans le langage législatif, contractuel ou administratif, les propositions et les exigences de la normativité nécessaire pour définir des relations humaines, des relations professionnelles, des relations d'autorité dans lesquelles s'expriment les instructions et les compromis de la réforme.

Du point de vue d'une sociologie du droit, une réforme est donc un moment privilégié pour étudier *in vivo* le processus généralement complexe de la production ou de « l'engendrement » du droit. Le processus réformateur peut nous permettre de retracer les sources réelles du droit en gestation, c'est-à-dire les acteurs ou groupes d'acteurs qui ont été les premiers à émettre les concepts, les principes, les normes, les règles qui trouveront par la suite leur formulation ou leur traduction proprement juridique. Ces acteurs, qui ne se trouvent pas nécessairement chez les professionnels du droit, peuvent avoir fait partie des concepteurs de la réforme, ou des modélistes. Ou l'on peut plutôt les retrouver parmi les réalisateurs de la réforme, lorsque celle-ci est partie d'en bas ; ce sont alors souvent d'abord des pratiques nouvelles qui vont un jour se traduire en une conceptualisation d'où émergera finalement une nouvelle

normativité juridique à travers le travail de professionnels du droit. C'est l'ensemble de ce procès de création du droit qui se cache derrière ce que les juristes appelleront par la suite « l'intention du législateur ».

Dans certaines réformes venant « d'en haut », le droit peut devenir l'enjeu principal. C'est le cas, par exemple, lorsque l'intention d'une réforme est annoncée par le dépôt d'un projet de loi et inscrite dans le projet de loi. C'est alors autour de la législation annoncée que les forces favorables et défavorables à la réforme vont se déployer. Les opposants s'efforceront soit d'obtenir le retrait du projet de loi, soit de faire accepter des amendements qui le rendront à leurs yeux moins dommageable. Dans la perspective d'une analyse sociologique du droit, l'étude de cette dynamique des rapports de force entre les parties impliquées peut être très éclairante sur les conditions de l'efficacité réelle ou de l'inefficacité d'une législation. Car, même une fois la loi adoptée et mise en vigueur, son application sur le terrain (dans le milieu hospitalier ou autres institutions du réseau de la santé, par exemple) peut dépendre de l'action des forces en présence qui se continue. Une législation qui, par exemple, n'a pas su satisfaire suffisamment ses opposants pourrait rencontrer de multiples obstacles à son implantation. C'est ce qu'a bien montré Myriam Simard dans sa recherche sur l'enseignement privé au Québec : les opposants de la Loi de 1967 surent continuer à promouvoir les intérêts des institutions privées dans la mise en application de la loi (Simard, 1993).

Dans sa grande étude sur les rapports entre le droit et la révolution, Harold Berman observe que chacune des six révolutions qui ont, selon lui, marqué l'histoire occidentale depuis le *xi*^e siècle jusqu'au *xx*^e, « engendra un nouveau système de lois, qui incorporait quelques-uns des objectifs majeurs du soulèvement, qui modifiait le cours de la tradition juridique occidentale mais qui en définitive s'y intégra » (Berman, 2002, p. 35). On voit ici ce que la réforme et la révolution peuvent avoir en commun : l'une et l'autre ont besoin de modifier le droit existant. Mais on constate du même coup la très importante différence entre les deux : la révolution remplace le système juridique existant par un nouveau, alors que par la réforme on introduit des changements dans un système juridique existant. Le projet révolutionnaire conteste la légitimité de l'ordre légal dominant, tandis que les concepteurs et promoteurs d'une réforme proposent un train de changements qui demeurent dans les cadres du droit existant et qui peuvent même avoir la prétention de l'améliorer, non de le renverser. Si droit et révolution ont toujours été associés, comme l'a bien montré Harold Berman, droit et réforme le sont aussi de diverses manières et sans doute encore plus étroitement.

CONCLUSION

Rappelons-le : la réforme sociale, telle que nous l'avons définie dans toute la variété de ses manifestations, est une voie privilégiée qu'emprunte le changement dans les sociétés démocratiques contemporaines. L'on peut même soutenir que ce mode de changement est typique de la société démocratique d'aujourd'hui. Celle-ci se caractérise en effet par la multiplicité des lieux de pouvoir, diverses formes de contractualisation

entre l'État et des représentants de la société civile, la présence et l'affrontement de très nombreux groupes d'intérêts et groupes de pression. Dans une telle société, les sources de projets de réforme sont nombreuses à tous les étages de l'édifice social. Savoir observer, chercher à comprendre et à expliquer ces phénomènes de notre temps et, à l'occasion, pouvoir y agir est l'objectif d'une grille d'analyse sociologique telle que celle que nous avons ici présentée.

BIBLIOGRAPHIE

- Berman, H. (2002). *Droit et révolution*. Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence.
- Ducharme, D., Marcoux, A., Rocher, G. et Lajoie, A. (1998). Les médias écrits et le processus d'émergence de la loi 120. *Revue de droit de l'université de Sherbrooke*, 28(1-2), 125-150.
- Rioux, M. (2008). La réforme des soins et services de première ligne au Québec: l'exemple des groupes de médecine de famille. Dans P. Laborier, P. Noreau, M. Rioux et G. Rocher (p. 131-164). Presses de l'Université Laval.
- Simard, M. (1993). *L'enseignement privé: 30 ans de débats*. Éditions Thémis.



Les réformes comme changement social

Entretien avec le professeur Guy Rocher

Entretien préparé par
JEAN-LOUIS DENIS et
NANCY CÔTÉ et conduit par
JEAN-LOUIS DENIS

JEAN-LOUIS DENIS : Dans l'ouvrage, *Les réformes en santé et en justice...*, paru en 2008, vous soulignez à juste titre que les réformes sont un mode particulier de changement social qui se distingue des révolutions. C'est un mode que vous associez à l'émergence des démocraties libérales, ces états qui s'installent et qui jouent un rôle très structurant dans différents secteurs de la société.

Depuis la parution de l'ouvrage, des conceptualisations complémentaires émergent quant à la manière dont prennent ou pourraient prendre forme les changements dans les politiques. Deux étiquettes peuvent être évoquées ici : la gouvernance collaborative des politiques publiques et la cocréation des politiques publiques. Ces travaux soulignent que l'État, par l'intermédiaire du gouvernement responsable, cherche ou doit mobiliser — pour toutes sortes de raisons, dont la complexité croissante des problèmes à résoudre et les grands défis de société, beaucoup plus grands peut-être qu'auparavant — des partenaires sociaux, quels qu'ils soient.

Est-ce que la définition et le sens que vous proposiez des réformes dans votre texte de 2008, à la lumière de ces travaux plus récents qui insistent sur la mobilisation d'acteurs extragouvernementaux ou extraétatiques, vous amènent à caractériser différemment les réformes ?

GUY ROCHER : Je ne sais pas si ces travaux récents changent ma conception des réformes. Pour moi, vous savez, tout ce que j'ai pu observer m'a convaincu d'une chose, c'est que, dans nos sociétés libérales, les réformes qui ont plus ou moins réussi ont été faites d'une manière collaborative entre les pouvoirs publics et certains segments de la société civile.

Ce qui me frappe, cependant, c'est que la société civile d'aujourd'hui, évidemment, n'est plus celle de 1960. Elle est plus segmentée, plus complexe, animée par des courants idéologiques variés ; et les minorités, elles, sont plus nombreuses. Dans cette perspective, l'interaction entre les autorités publiques et des segments de la société civile se trouve compliquée.

Parmi les réactions que j'observe, devant cette interaction rendue difficile, c'est l'adoption par des gouvernements, comme le gouvernement canadien et le gouvernement québécois, de deux positions différentes. Selon la première position, les réformes sont entreprises avec le moins de consultations possible de la société civile. Les consultations sont plus rapides, plus simplifiées et moins étendues. À mon sens, les réformes qui en découlent sont nécessairement moins en profondeur. La seconde position qu'adoptent les gouvernements, c'est d'annoncer des réformes qu'ils ne feront finalement pas. Contre les obstacles et les difficultés, rencontrés dans leur rapport avec des éléments de la société civile, ils optent pour un retrait. Ce qui donne lieu souvent à des réformes administratives, plutôt qu'à des réformes de fond. C'est le cas dans les réformes en santé, en éducation. On réunit des administrations, on centralise, on décentralise, on reconstruit une partie des administrations. Tant qu'on reste dans ce domaine des administrations, l'autorité politique a une certaine marge de manœuvre, et c'est dans cette marge de manœuvre que l'autorité politique reste. Voilà ce que j'observe. C'est la manière de faire les réformes qui a été transformée, mais sans apporter de grandes modifications de la société civile.

JEAN-LOUIS DENIS : Est-ce que vous qualifieriez ces réformes administratives de changements sociaux ou de stratégies qui peuvent produire à terme de tels changements ?

GUY ROCHER : Les autorités politiques apportent des changements politiques, mais laissent à des segments de la société civile le soin d'opérer eux-mêmes les changements sociaux qu'ils désirent. Je crois que le changement survient maintenant sans l'autorité de l'État. Aujourd'hui, à mon avis, il y a plus de mouvements sociaux, plus d'interactions à l'intérieur de la société civile qu'autrefois. À cet égard, je dirais plutôt que l'on assiste à une réduction du changement social par les réformes.

JEAN-LOUIS DENIS : Quand on vous écoute, on perçoit une sorte de renfermement de l'État et du gouvernement sur lui-même, dans l'initiation et le pilotage des réformes. Vous soulignez que les réformes se constituent davantage à l'extérieur des appareils étatiques, c'est-à-dire que des changements sociaux peuvent être initiateurs de réformes, comme s'il y avait, du point de vue des réformateurs, une perte d'une certaine maîtrise du changement social. Pensez-vous que le contexte actuel avec les réseaux sociaux, les *fake news*, les polarisations de plus en plus marquées dans l'opi-

nion publique, et les extrémismes de droite et de gauche, rendent la conduite du changement en société plus hasardeuse ?

GUY ROCHER : Oui, c'est ce que je pense, vous avez raison. Vous évoquez certains des grands changements de la société civile libérale des cinquante dernières années. Et ces changements ont été apportés par des technologies nouvelles : technologies de l'information et de communication. On est dans un monde totalement différent.

JEAN-LOUIS DENIS : De vos nombreux travaux sur les réformes ayant servi à mettre en place de grandes institutions, de grands piliers d'une société qui se voulait en transformation et voulait se moderniser, il se dégage du terme « réforme » une image positive. Était-ce peut-être une représentation un peu idéalisée des réformes ?

Vous avez été un acteur central des réformes au Québec, en particulier dans le domaine de l'éducation. En réfléchissant à la Révolution tranquille et aux grandes réformes qui ont suivi dans différents secteurs au Québec dans les années soixante et soixante-dix, il est peut-être facile de verser dans un certain romantisme ou une certaine idéalisation de ces réformes. Sans faire l'unanimité, ces réformes semblaient toutefois, pendant cette période, apporter le mieux pour la société et son développement. Est-ce toujours le cas ? Diriez-vous que de telles périodes réformistes répondent d'une conjoncture particulière et peut-être peu fréquente ? Qu'est-ce qui permet selon vous aux réformes de produire un changement que l'on pourra en rétrospective qualifier de favorable ?

GUY ROCHER : Quand je reviens sur la Révolution tranquille que nous avons connue au Québec, je constate comme vous dites qu'on a pu faire d'importantes réformes dans cette période, mais je me suis toujours intéressé aussi aux opposants à nos réformes de l'époque, parce qu'il n'y avait pas unanimité, il n'y avait pas de consensus dans la société québécoise. La preuve, c'est qu'en 1966, après six ans de pouvoir, le Parti libéral du Québec perd l'élection et les Québécois préfèrent donner le pouvoir à un parti conservateur, traditionaliste, plutôt qu'au Parti libéral, porteur des réformes. Sous les apparences d'un accord avec les réformes, une importante partie de la population québécoise y est réticente, particulièrement, je pense, en éducation. D'ailleurs, mon souvenir est très clair : en 1966, quand le Parti libéral a perdu l'élection, bien des gens, à l'intérieur même du Parti libéral, disaient que la faute revenait au ministre Paul Gérin-Lajoie, qui était allé trop loin et trop vite dans les réformes de l'éducation. Il y avait de forts courants d'opposition aux réformes. Malgré tout, ces grandes réformes ont été mises en œuvre : le Parti conservateur de l'Union nationale, qui a pris le pouvoir en 1966, a continué les réformes entreprises dans les années 1960. Aujourd'hui, comme vous le dites, on n'est plus dans une période de grandes réformes. C'est évident que les autorités politiques sont devant une société civile qui ne demande peut-être pas autant de grandes réformes ; devant une structure où ce genre de chantier est peut-être trop complexe. Il y a des réformes qui se font, je dirais des milliers de réformes. Parfois, on déconstruit en pensant qu'on veut améliorer les choses ou en le faisant croire. Je constate, en éducation — c'est le milieu que je connais le mieux — qu'on a

déconstruit pas mal de structures, ce qui n'a pas du tout contribué au mieux-être des étudiants ni à une meilleure performance de nos écoles, pas du tout. On ne touche pas, avec les réformes en ce moment, le fond des questions. On n'ose pas toucher le fond des questions.

JEAN-LOUIS DENIS: Comment définissez-vous la conjoncture qui permet de lancer une réforme importante? Quand vous dites que les gens ne demandent pas vraiment de réformes, que c'est trop complexe à faire, comment définir aujourd'hui une conjoncture qui serait favorable à des réformes importantes?

GUY ROCHER: À mon avis, il y a deux conditions. La première, c'est qu'il faut la prise de conscience d'un malaise. Pour entreprendre une réforme, il faut qu'une bonne partie de la population ou un segment important de la population soit conscient d'un malaise autour d'une situation jugée inacceptable, dangereuse, etc. Il y a d'abord une prise de conscience collective. Deuxièmement, cette prise de conscience doit s'accompagner d'une certaine confiance dans la possibilité de trouver une solution. Parfois, ici, on dit qu'on s'en va vers un mur. Ce n'est pas de nature à donner confiance dans le changement. Il faut qu'il y ait une confiance – même si on ne sait pas exactement vers quoi on s'en va – en quelque chose de faisable, de souhaitable, et qui améliorera la situation, qui apaisera le malaise. Voilà, je pense, les deux conditions d'une véritable réforme en profondeur.

JEAN-LOUIS DENIS: Qu'est-ce qui, pour vous, peut contribuer à rétablir cette confiance comme moteur du changement ou de réformes? À redonner l'impression que ça vaut la peine de s'y mettre pour aller quelque part? Qu'est-ce qui permettrait de sortir de l'impasse?

GUY ROCHER: Je crois qu'il faut un parti politique qui, en quelque sorte, cristallise à la fois la prise de conscience et l'espoir. Il est nécessaire qu'un parti politique devienne le lieu d'expression de la population. Dans la démocratie libérale, l'autorité politique doit être claire. Et elle est claire dans la mesure où il y a un parti qui s'engage dans ce mouvement de changement social, qui s'inspire de ce qui se prépare, de ce qui est dit autour de lui. En 1960, c'était évident qu'il y avait un parti qui portait le projet de réforme: le Parti libéral du Québec. Par la suite, il y a eu le Parti québécois qui a porté une autre sorte de projet de réforme et d'espoir. Mais en ce moment, ça manque.

JEAN-LOUIS DENIS: En lien avec cette question, du côté des réformes en santé, au sein de la population, non seulement québécoise, mais aussi canadienne, les sondages montrent qu'il y a de grandes inquiétudes, voire un malaise. Pour plusieurs, la façon de répondre à ce malaise est de quitter le système, plutôt que de le réformer, de chercher une solution ailleurs. Est-ce que vous pensez que cette *défection*, pour reprendre le terme d'Hirschman, soit le fait de ne pas demander quelque chose au système, est une tendance forte dans la manière dont on gère le changement social en ce moment?

GUY ROCHER : Oui, c'est très vrai. Il y a une volonté politique qui n'est portée par aucun parti politique. C'est cette situation qui pousse le changement à passer par d'autres voies et par d'autres canaux.

JEAN-LOUIS DENIS : Une réforme n'est jamais définitive, il faut toujours s'y remettre pour qu'elle reste d'actualité et qu'elle soit adaptée aux nouvelles contingences et attentes. J'ai l'impression qu'en ce moment, toujours dans le domaine de la santé, même s'il y a de très grandes réformes, que vous avez qualifiées d'administratives, il n'y a pas de réformes en profondeur offrant une solution pour redonner au système de santé la grandeur qu'il devrait avoir. On a l'impression qu'il y a un essoufflement et qu'on a du mal au niveau des pouvoirs politiques et publics à redonner de l'élan à cette institution.

GUY ROCHER : Oui, à mon avis, cela fait partie d'une certaine désaffection que l'on a à l'endroit de la démocratie. Vous savez, la démocratie fait partie de l'esprit de réforme et inversement, l'esprit de réforme fait partie de la démocratie. Ce n'est que dans des sociétés démocratiques, et vraiment démocratiques que des projets de réforme impliquant à la fois la société civile et les autorités politiques sont possibles. Pendant la Révolution tranquille et par la suite, l'idée de démocratie était un projet, le projet d'une société plus égalitaire, d'une société libre, d'une société de participation. On portait le projet de la démocratie. On se trouvait après la guerre, où on avait combattu les totalitarismes nazi, fasciste et communiste. On se battait pour la démocratie. Depuis lors, je constate que la démocratie a perdu cette aura de projet. La démocratie, maintenant, c'est plutôt une institution à laquelle on demande. On devient les demandeurs de services de notre société démocratique, de notre pouvoir démocratique. Quand on regarde les programmes électoraux, on s'adresse à nous comme à des clients : quelles sont vos attentes à l'endroit de la démocratie ? De la société publique ? De la société politique ? En quoi la démocratie peut-elle répondre à vos besoins ? On est des citoyens consommateurs de démocratie au lieu d'être des acteurs de la démocratie. C'est malheureusement la situation dans laquelle nous vivons. Je crois que, pour reprendre un esprit de réforme, il faut retrouver le projet démocratique dans ce qu'il représente d'espoir et d'aspiration. Et cela, à mon sens, s'est affaibli. Nous assistons à un affaïssement du projet démocratique, qui s'est vidé de son sens pour devenir beaucoup plus inspiré par l'esprit de consommation.

JEAN-LOUIS DENIS : L'élément clé de la conjoncture favorable à la réforme, dont on discutait plus tôt, c'est ce que vous appelez le projet politique ?

GUY ROCHER : Le projet politique fait partie de la conjoncture favorable, tout à fait. Ce projet politique doit avoir des résonances dans la société civile. Ce sont les deux conditions importantes, l'un va avec l'autre. J'ai participé pendant quelques années au pouvoir politique dans le gouvernement québécois en tant que haut fonctionnaire. Ce qui m'a toujours frappé, c'est que les hommes et femmes politiques, tout en étant au pouvoir, restent très près des citoyens. Je dirais qu'ils restent les hommes et les femmes de la société. Si les hommes et les femmes de la société ont de l'élan, le gouvernement

aura de l'élan. Si les hommes et les femmes de la société cherchent autre chose, le gouvernement cherche autre chose. Je dirais qu'il y a une convergence entre les hommes et femmes politiques et les segments actifs de la société civile. Certes, les hommes et femmes politiques ont parfois l'air d'être déconnectés de la société. Il n'en demeure pas moins qu'ils sont très influencés par la société et qu'ils sont très souvent le reflet de la société. Ça me frappait en travaillant avec les hommes et femmes politiques: ce sont eux qui lisent le plus les journaux, qui écoutent le plus les nouvelles à la radio et à la télévision, qui sont le plus informés sur l'opinion publique. Ils sont une éponge de la société civile!

JEAN-LOUIS DENIS: Comme vous l'avez dit, vous avez été proche du pouvoir politique par moments dans votre carrière, en tant que haut fonctionnaire. Si vous étiez dans cette position actuellement, quelle réforme souhaiteriez-vous voir venir, si on prend le cas du Québec, par exemple?

GUY ROCHER: Ce que je connais le mieux, c'est évidemment le monde de l'éducation. Depuis quelques années, on réclame une importante réforme du système d'éducation. Certains veulent une autre commission d'enquête, d'autres, des états généraux, d'autres encore, de nouvelles propositions. Il y a deux grands mouvements en ce moment: École ensemble et Debout pour l'école au Québec. Ces deux mouvements, qui sont privés, pas politiques du tout, sont allés chercher les aspirations des gens concernant l'éducation, un peu partout dans la société québécoise. Il y a ces mouvements dans la société civile que le gouvernement, le ministère de l'Éducation et le ministère de l'Enseignement supérieur semblent ignorer. C'est très grave. Le gouvernement et les ministères concernés ne cherchent pas à connaître l'information que leur apporteraient ces mouvements, engagés à l'intérieur de la société civile.

À mon avis, il faudrait réunir toute l'information qui existe concernant l'éducation en ce moment et entreprendre une nouvelle réflexion, axée sur l'avenir. Nous souffrons de myopie en ce qui concerne l'éducation! Nous n'avons pas une perspective des vingt-cinq ans devant nous. Et pourtant, ce qu'on doit avoir, dans le système d'éducation, c'est au moins une vision des vingt-cinq prochaines années. La prospective est absolument nécessaire. On prépare des enfants à la maternelle, qui se rendront à l'université. On doit être un peu prophète! Il faudrait reprendre une réflexion avec toute l'information accumulée depuis des années, qui existe au gouvernement, au conseil supérieur de l'éducation, dans les universités et dans d'autres milieux, et cristalliser une vue prospective des vingt-cinq ou trente prochaines années.

JEAN-LOUIS DENIS: On considère souvent les réformes comme l'apanage d'un gouvernement. On fait aujourd'hui face à de grands défis, peut-être encore plus grands qu'auparavant, qui vont au-delà des compétences nationales. La crise climatique en est un exemple. Comment voyez-vous notre capacité à conduire de telles réformes supranationales? De grands organismes internationaux existent. Plusieurs observateurs toutefois disent qu'ils ne jouent pas vraiment ou pas suffisamment leur rôle, qu'ils ont de la difficulté à réunir les conditions favorables à l'émergence d'un projet politique

qui permettrait de conduire de telles réformes. Comment voyez-vous l'avenir des réformes face aux grands défis de société dans un contexte de mondialisation ?

GUY ROCHER : Je dois dire que j'ai de la difficulté à la voir. J'ai œuvré au sein d'organisations internationales. Ce qui me frappe toujours, c'est que ces organisations internationales se trouvent en quelque sorte dans un autre palier de la société. Et les réformes sont bien loin de ce palier. Je n'ai pas le sentiment que l'on peut compter sur une organisation internationale pour repenser les problèmes que nous avons à régler. Ce n'est pas de là-haut que vient, pour moi, l'inspiration. Pas jusqu'ici, en tout cas. Peut-être suis-je passé à côté de quelque chose ?

Je suis plutôt frappé par deux réalités. La première, c'est la faible efficacité des organismes internationaux. On ne sent pas qu'ils réussissent des actions importantes. Deuxièmement, on assiste dans le monde, ce qui est très inquiétant, à la formation de deux grands blocs, comme il y a eu après la Deuxième Guerre mondiale et après la guerre silencieuse. Le grand bloc des pays autoritaires et celui des sociétés démocratiques libérales, qui s'affrontent de plus en plus. Cette division du monde est très inquiétante parce qu'on sent que le bloc des pays autoritaires a des intentions de domination. Il n'y a pas vraiment de dialogue possible, il n'y a pas de convergence. Il y a de l'opposition, des conflits, des guerres. Je ne suis pas rassuré sur l'avenir de nos institutions internationales. Ces institutions se retrouvent dans les pays de démocratie libérale, c'est-à-dire dans une seule partie du monde, qui s'oppose à l'autre partie, celle des pays autoritaires, sur les plans militaire, économique, politique et culturel. Le monde est vraiment en train de se diviser en deux grands mondes. Vers quels affrontements allons-nous ? C'est ce qui m'inquiète le plus. Il me semble qu'on va plus vers les affrontements que vers la coopération.

Les réformes impliquent toujours ce qu'on pourrait appeler des institutions, des organisations, des mouvements, des pouvoirs publics. Le syndicalisme, par exemple, est pour moi une abstraction. En tant que sociologue, je considère qu'une institution vit par les acteurs qui la font vivre et l'animent, par les membres qui y participent. Un parti politique, c'est la même chose. Du point de vue sociologique, me semble-t-il, nous devons analyser ces institutions, ces partis politiques, ces organismes, par leurs acteurs, individuels ou regroupés, et les différents rôles que ceux-ci jouent. J'ai pratiqué une sociologie qui s'intéressait beaucoup aux acteurs. Inspiré, en particulier par Max Weber, je crois que le cadre d'analyse sociologique doit se porter vers ceux qui font l'action, les acteurs, que ce soient les dirigeants, les membres ou la jeunesse d'un parti politique. Il faut analyser ces institutions sociologiquement à partir des jeux de rôles, des rapports de pouvoir entre les acteurs. Les réformes s'expliquent par les acteurs qui les font : dans les partis politiques, les mouvements sociaux, les institutions scolaires, universitaires...

JEAN-LOUIS DENIS : Avez-vous l'impression que ces acteurs ont en ce moment moins le pouvoir de s'engager dans du changement, que la conjoncture est plus difficile pour être un leader des réformes ?

GUY ROCHER: Oui, vous avez raison. On pourrait parler d'une période de transition, presque d'une crise de leadership dans nos sociétés démocratiques.

NANCY CÔTÉ: En terminant, pensez-vous qu'il manque de diversité de perspectives du point de vue des acteurs qui représentent les différentes institutions? Serait-il possible que nos institutions reflètent davantage ce que vous appeliez, au tout début du présent entretien, la complexité de la société civile?

GUY ROCHER: Cette diversité fait partie, à mon avis, de l'analyse sociologique à faire de nos institutions, justement parce qu'elle est essentielle. La diversité des acteurs, des rôles joués par ceux-ci, des idéaux poursuivis, des générations représentées, par exemple, dans une même institution est très importante. La diversité est la base de l'analyse sociologique. Dans la diversité, il y a les oppositions, les jeux de force, les rapports de pouvoir. Une institution est vivante dans la mesure où il y a diversité et, jusqu'à un certain point, divergence.



La nouvelle gouvernance : gouverner sans gouvernement

R. A. W. RHODES

Université de Southampton,
Université de Newcastle-upon-Tyne

Populaire mais imprécis, le terme *gouvernance* revêt au moins six sens : l'État minimal, la gouvernance d'entreprise, la nouvelle gestion publique, la « bonne gouvernance », les systèmes sociocybernétiques et les réseaux auto-organisés. J'avance que le principe de gouvernance renvoie à des « réseaux interorganisationnels auto-organisés » qui servent de complément aux marchés et aux hiérarchies, étant des structures gouvernantes qui, depuis une position d'autorité, répartissent des ressources et exercent des formes de contrôle et de coordination. Je défends cette définition car elle jette un nouvel éclairage sur les derniers changements touchant le gouvernement britannique, notamment l'atrophie de l'État, la nouvelle gestion publique et la gestion intergouvernementale. J'en conclus qu'aujourd'hui, les réseaux font partie intégrante de la prestation de services en Grande-Bretagne, qu'ils sont caractérisés par la confiance et l'adaptation réciproque, qu'ils ébranlent les réformes de la gestion fondées sur la concurrence, qu'ils tendent vers l'autonomie et qu'ils résistent aux autorités centrales, ce qui les rend difficiles à gouverner.

1. Article traduit de Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667. Version revue d'une conférence donnée devant une initiative conjointe (RSA et ESRC) intitulée *The State of Britain* (RSA, Londres, 24 janvier 1995). Je tiens à remercier Charlotte Dargie (Newcastle), qui m'a aidé à retracer une littérature dispersée, ainsi que Gerry Stoker (Strathclyde) pour ses conseils.

Depuis 15 ans, les termes et les formules en vogue pour décrire la réforme du secteur public ne cessent de changer. Les « Rayner's Raiders » et les « trois e » (économie, efficience, efficacité) ont fait place à la « nouvelle gestion publique » et au « gouvernement entrepreneurial ». Le présent article porte sur l'un de ces termes : gouvernance. Largement répandu, il tend à remplacer le très courant *gouvernement*. Mais est-il porteur d'un sens distinct ? Que pouvons-nous en déduire par rapport aux difficultés rencontrées par le gouvernement britannique ?

Malheureusement, même l'examen le plus superficiel révèle que *gouvernance* est un terme polysémique. Nous devons donc poser une définition de base. Pour cela, il convient d'abord d'ouvrir un manuel. Sammy Finer définit le gouvernement comme suit :

- « l'activité ou le processus qui consiste à gouverner », soit « la gouvernance » ;
- « l'une des conditions d'un règne ordonné »
- « les personnes chargées du devoir de gouverner », soit « les personnes qui gouvernent » ;
- « la manière, la méthode ou le système par lequel on gouverne une société² »

Dans l'usage actuel, *gouvernance* n'est pas synonyme de *gouvernement*. L'emploi du terme *gouvernance* signale plutôt une évolution du sens de *gouvernement* : il s'agit soit d'un *nouveau* processus visant à gouverner, soit d'une condition *modifiée* du règne ordonné, soit d'une *nouvelle* façon de gouverner la société.

À première vue, ce n'est rien de bien compliqué. Mais d'importants problèmes de définition se posent dès que l'on tente de préciser ce nouveau processus, cette nouvelle condition ou cette nouvelle méthode. Le terme *gouvernance* revêt au moins six sens distincts :

- l'État minimal ;
- la gouvernance d'entreprise ;
- la nouvelle gestion publique ;
- la « bonne gouvernance » ;
- un système sociocybernétique ;
- un réseau auto-organisé.

Bien entendu, chaque mot doit être défini clairement, mais mon propos se situe ailleurs.

Les années 1980 étaient annonciatrices d'un nouveau chapitre du débat sur les façons de gouverner. Analyser le concept de gouvernance permet de préciser la nature de cette expérience et de cerner les tendances et les contradictions qui caractérisent l'évolution de l'État britannique. Je soutiens que le gouvernement britannique a le

2. Voir : Finer (1970, p. 3-4). L'ouvrage *The Governance of England* (Low, 1904), est un des premiers exemples de l'emploi de *gouvernance* dans une analyse du gouvernement britannique. Cela dit, le terme ne figure pas dans l'index et n'est pas non plus défini dans le texte ; il y est plutôt synonyme de *gouvernement*.

choix entre plusieurs « structures gouvernantes ». Aux marchés et aux hiérarchies s'ajoutent maintenant les réseaux. Toutes ces structures, depuis une position d'autorité, répartissent des ressources et exercent des formes de contrôle et de coordination ; aucune n'est « bonne » ou « mauvaise » en soi. Le choix à faire ne relève pas forcément de l'idéologie, mais plutôt d'une question pratique : dans quelles conditions chaque structure gouvernante est-elle efficace ? La bureaucratie reste le principal exemple d'une hiérarchie ou d'une coordination par ordre administratif. En dépit de nombreux changements, elle reste un important mode de prestation de services pour le gouvernement britannique (la Benefits Agency, par exemple, demeure une vaste bureaucratie). Le gouvernement a recours à des stratégies de marché (ou connexes) pour offrir des services ; la privatisation, les tests de marketing et le rapport acheteur-fournisseur en sont autant d'exemples. La concurrence tarifaire est une stratégie incontournable pour qui souhaite offrir des services efficaces et de meilleure qualité. La concurrence et les marchés font partie intégrante du paysage gouvernemental britannique. En revanche, on admet plus difficilement, particulièrement au sein du gouvernement, que son fonctionnement dépend aujourd'hui de réseaux fondés sur la confiance et l'adaptation réciproque (pensons p. ex. à l'aide sociale). Le gouvernement britannique est en quête d'un nouveau « code de fonctionnement », quête qui l'amène à choisir entre différentes structures gouvernantes, dont la gouvernance.

LES EMPLOIS DU TERME GOUVERNANCE

Au sens d'un État minimal

Il s'agit ici d'une acception générale, qui redéfinit la forme et la portée de l'intervention publique ainsi que le recours aux marchés et aux quasi-marchés pour offrir des « services publics ». Pour reprendre la formule judicieuse de Stoker, « la gouvernance est le visage acceptable des compressions budgétaires » (Stoker, 1994, p. 6). La portée exacte du changement est toujours sujette à débat. Indéniablement, le gouvernement a rétréci suivant la privatisation et les compressions dans la fonction publique. Cela dit, les dépenses publiques sont restées plus ou moins constantes proportionnellement au produit intérieur brut. Le taux d'emploi dans le secteur public a légèrement augmenté au sein des gouvernements locaux et du National Health Service, et la réglementation a remplacé la propriété comme forme préférable d'intervention publique. À preuve, citons la création par le gouvernement de 10 grands organismes de réglementation. Quels que soient les résultats concrets, la préférence idéologique pour un gouvernement plus limité a été affirmée haut, fort et souvent³. Le principe de gouvernance cadre avec cette préférence sans en dire beaucoup plus, étant une forme de rhétorique politique.

3. Voir par exemple Kavannah (1990, p. 11-12).

Au sens de la gouvernance d'entreprise⁴

Cet emploi spécialisé renvoie au « système par lequel on dirige et contrôle une organisation » (Cadbury, 1992, p. 15) :

il ne s'agit pas de diriger l'entreprise en tant que telle, mais bien d'orienter ses activités en supervisant et en contrôlant les actions des gestionnaires, et en répondant à des attentes légitimes, en matière de reddition de comptes et de réglementation, vis-à-vis d'intérêts externes à l'entreprise [...] Toute entreprise doit non seulement être gérée, mais aussi gouvernée. (Tricker, 1984, p. 6-7)

Le Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) a adapté cet emploi du terme au secteur public :

Entre autres nouveautés, les appels d'offres obligatoires, la création d'unités d'affaires distinctes au sein des marchés internes et, globalement, l'arrivée d'un style de gestion plus commercial sont porteurs d'une nouvelle culture et d'un nouveau climat, en contraste avec la tradition de la fonction publique et avec ses valeurs de transparence et d'altruisme. Les services publics étant en pleine transformation, nous devons redoubler de vigilance et d'efforts pour que de solides systèmes de gouvernance d'entreprise soient non seulement mis en place, mais fonctionnels. (CIPFA, 1994, p. 6)

Le rapport du CIPFA relève trois principes fondamentaux qui s'appliquent indifféremment aux organisations du secteur public et du secteur privé. Il recommande la transparence (divulgation de l'information), l'intégrité (transparence des transactions, exhaustivité de l'information) et la reddition de comptes (tenir les gens responsables de leurs actions en assignant clairement les rôles et les responsabilités). Cet emploi du terme *gouvernance* est limité, mais les inquiétudes quant à la gouvernance d'entreprise trouvent écho dans les discours sur la reddition de comptes en contexte de « nouvelle gestion publique » et de « bonne gouvernance ». Par ailleurs, cet emploi nous rappelle que les pratiques de gestion du secteur privé ont une influence considérable sur le secteur public.

Au sens de la nouvelle gestion publique

À l'origine, le terme *nouvelle gestion publique* (NGP) avait deux sens : d'une part le gestionnariat, de l'autre, la nouvelle économie institutionnelle⁵. Le gestionnariat applique les méthodes de gestion du secteur privé au secteur public. Cette approche met l'accent sur une gestion professionnelle concrète et axée sur les résultats, sur des normes et des barèmes de rendement clairs, sur l'optimisation des ressources et, plus récemment, sur la proximité avec la clientèle. Quant à la nouvelle économie institu-

4. Je tiens à remercier Andrew Dunsire (Université de York), qui m'a signalé cet emploi et fourni plusieurs références pertinentes. Correspondance privée, 28 avril 1994.

5. Pour une définition plus précise, voir : Hood (1991) ; Pollitt (1993). Inévitablement, les définitions se multiplient et aujourd'hui, le terme désigne aussi la mainmise des entreprises sur les services publics et la gestion postbureaucratique du secteur public. Voir : Dunleavy (1994) ; Yeatman (1994) ; Barzelay et Armajani (1992).

tionnelle, elle applique des structures incitatives (p. ex. la concurrence de marché) à la prestation de services publics. Elle mise sur l'éclatement des bureaucraties, sur une concurrence accrue par la sous-traitance et les quasi-marchés, et sur le choix des personnes consommatrices. Jusqu'en 1988, le gestionnariat était la tendance dominante en Grande-Bretagne. Les principes de la nouvelle économie institutionnelle ont ensuite gagné en popularité.

Le concept de NGP est pertinent par rapport à mon propos sur la gouvernance, la fonction de direction étant à la fois un pilier de l'analyse de la gestion publique et un synonyme de *gouvernance*. Par exemple, Osborne et Gaebler distinguent la prise de décisions quant aux politiques — *steering*, comme lorsqu'on dirige une embarcation — de la prestation de services — *rowing*, c'est-à-dire ramer. Ils soutiennent que la bureaucratie est une rame inefficace et proposent de la remplacer par un gouvernement entrepreneurial fondé sur 10 principes :

La plupart des gouvernements entrepreneuriaux prônent la *concurrence* entre les prestataires de services. Ils *transfèrent le pouvoir* aux citoyen-ne-s en retirant le contrôle à la bureaucratie et en le donnant plutôt à la collectivité. Ils mesurent le rendement de leurs agences sur la base non pas des efforts fournis, mais bien des *résultats*. Ils fonctionnent par objectifs (aussi appelés *missions*) plutôt que par règles ou par règlements. Ils redéfinissent les personnes usagères comment des *clientes* et leur donnent le choix [...] Ils *déjouent* les problèmes en amont plutôt que d'offrir des services après coup. Ils consacrent leurs énergies à *gagner* de l'argent au lieu de simplement le dépenser. Ils *décentralisent* l'autorité au profit d'une gestion participative. Ils préfèrent les mécanismes du *marché* à ceux de la bureaucratie. Non seulement ils offrent des services publics, mais ils *poussent* tous les secteurs (secteur public, secteur privé et tiers secteur) à agir pour résoudre les problèmes de la collectivité. (Osborne et Gaebler, 1992, p. 20)⁶

Il ne fait aucun doute que les notions de NGP et de gouvernement entrepreneurial sont toutes deux fondées sur une préoccupation pour la concurrence, les marchés, la clientèle et les résultats. Cette transformation du secteur public suppose un gouvernement qui rame moins, mais qui dirige davantage. (Osborne et Gaebler, 1992, p. 34)

Au sens d'une « bonne gouvernance⁷ »

La réforme gouvernementale est une tendance mondiale. La « bonne gouvernance » est la saveur du mois à la Banque mondiale, où elle influence les politiques de prêt aux pays du Sud⁸ (Banque mondiale, 1992). Pour la Banque mondiale, la gouvernance

6. Dans le présent article, le verbe *diriger* n'est pas synonyme d'une prise de décisions quant aux politiques ; il renvoie plutôt à un mode de contrôle qui nécessite de fixer des normes, puis de corriger ce qui y déroge. Voir : Dunsire (1990, p. 5). Par ailleurs, il convient de distinguer le processus, soit le fait de *diriger*, de son résultat, qui est le fait d'*être dirigé*. Andrew Dunsire, correspondance privée, 28 avril 1994. Pour une analyse plus générale, voir : Mayntz (1993).

7. Cette section s'inspire des travaux de mon ex-collègue à l'Université de York, Adrian Leftwich, que je tiens à remercier pour son aide. Voir : Leftwich (1993, 1994).

8. Dans cette traduction, le terme contemporain « pays du Sud » a été préféré à « tiers monde » pour rendre l'anglais *Third World*, jugé désuet et connoté.

revient à « l'exercice du pouvoir politique pour gérer les affaires d'une nation » ; quant au principe de « bonne gouvernance », il suppose plusieurs conditions :

une fonction publique efficiente assortie d'un système judiciaire et d'un cadre juridique indépendants qui font respecter les contrats ; une administration des deniers publics soumise à la reddition de comptes ; un vérificateur public indépendant qui rend des comptes à une assemblée législative représentative ; le respect de la loi et des droits de la personne par tous les paliers de gouvernement ; une structure institutionnelle pluraliste ; une presse libre. (Leftwich, 1993, p. 610)

Leftwich distingue trois types de bonne gouvernance : systémique, politique et administrative. Au-delà du gouvernement, l'emploi de *gouvernance* au sens systémique comprend « la répartition des pouvoirs économiques et politiques internes et externes ». Au sens politique, le terme désigne « un État dont sont établies l'autorité et la légitimité, celles-ci découlant d'un mandat démocratique ». Au sens administratif, il évoque :

une fonction publique efficiente, transparente, responsable et soumise à vérification, qui a la compétence bureaucratique nécessaire pour participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques adaptées, et pour gérer le secteur public, quelle que soit son envergure. (Leftwich, 1993, p. 610)

Pour atteindre l'efficacité dans les services publics, la Banque mondiale souhaite encourager la concurrence et les marchés, privatiser l'entreprise publique, réformer la fonction publique en résorbant les sureffectifs, introduire une discipline budgétaire, décentraliser l'administration et faire davantage appel aux organismes non gouvernementaux (Williams et Young, 1994, p. 87). Bref, la « bonne gouvernance » marie la NGP au plaidoyer pour une démocratie libérale.

Au sens d'un système sociocybernétique

La « sociocybernétique » est protégée par son propre lexique, cela dit, je m'efforce d'éviter la plupart de ses néologismes⁹.

Pour Jan Kooiman, la gouvernance :

peut être comprise comme le schéma ou la structure qui émerge d'un système sociopolitique comme résultat « commun » des efforts d'intervention croisés de toutes les parties prenantes. Cette tendance ne peut être réduite à une seule partie prenante ou un seul groupe. (Kooiman, 1993c, p. 258)

Autrement dit, les résultats des politiques ne découlent pas des actions d'un gouvernement central. Celui-ci peut certes adopter des lois, mais il interagit avec les gouvernements locaux, les autorités sanitaires, le tiers secteur et le secteur privé, qui

9. Pour une explication claire, je recommande le meilleur recueil d'articles récent sur cette approche : Kooiman (1993a). Plus particulièrement, voir : Kooiman (1993b, 1993c). Il me faut aussi mentionner les travaux de Sir Geoffrey Vickers (l'un des pionniers de la pensée systémique appliquée au gouvernement britannique) et d'Andrew Dunsire. Voir par exemple : Dunsire (1986, 1990) ; Vickers (1965).

interagissent aussi entre eux. Kooiman distingue le fait de gouverner — un processus fait d'interventions qui visent des objectifs — de la gouvernance, qui serait plutôt le résultat des interactions et des interventions socio-politico-administratives (ou la somme de leurs effets). La sphère des politiques est ordonnée, mais cet ordre ne vient pas d'en haut ; il émerge des négociations entre les parties concernées. Par ailleurs :

Ces interactions sont [...] fondées sur la reconnaissance des (inter)dépendances. Aucune partie prenante, qu'elle soit publique ou privée, n'a toutes les connaissances et les données requises pour résoudre des problèmes complexes, dynamiques et diversifiés. Personne n'a la vue d'ensemble nécessaire pour appliquer efficacement les instruments nécessaires ; personne n'a le potentiel d'action voulu pour exercer une totale domination, quelle que soit la façon de gouverner. (Kooiman, 1993b, p. 4)

Par conséquent, toutes les parties prenantes d'une sphère politique donnée ont besoin les unes des autres, car elles ont toutes des connaissances ou d'autres ressources pertinentes. Personne ne possède toutes les ressources ni toutes les connaissances nécessaires pour faire en sorte qu'une politique fonctionne. Les personnes qui gouvernent sont donc confrontées à de nouvelles difficultés :

Au lieu de s'appuyer sur l'État ou sur le marché, la gouvernance sociopolitique mise sur la création de modèles d'interaction qui combinent l'auto-organisation d'une part et la gouvernance politique, conventionnelle et hiérarchique de l'autre. D'après ces modèles, les parties prenantes des secteurs public et privé se partagent la responsabilité et la reddition de comptes par rapport à leurs interventions. (Kooiman, 1993c, p. 252)

Le gouvernement central ne règne plus en maître et le système politique est de plus en plus différencié. Nous évoluons dans « la société sans centre » (Luhmann, 1982, p. XV), à l'intérieur d'un État polycentrique. Le gouvernement a pour tâches de faciliter les interactions sociopolitiques, d'encourager une multitude et une diversité de solutions, et de confier les services à un éventail de parties prenantes. Ces nouveaux modèles d'interaction abondent : citons notamment l'autoréglementation et la coréglementation, les partenariats public-privé, la gestion coopérative et les projets d'entrepreneuriat conjoint.

Cet emploi n'est pas réservé à la gouvernance nationale ; il concerne aussi le système international. Par exemple, Rosenau distingue le gouvernement de la gouvernance en suggérant que le premier terme renvoie aux « activités sanctionnées par une autorité officielle », tandis que le second désigne les « activités sanctionnées par des objectifs communs ». La gouvernance est « un phénomène plus englobant », car elle concerne non seulement les organismes gouvernementaux, mais aussi « les mécanismes non gouvernementaux et informels ». Lorsque « les mécanismes réglementaires d'une sphère d'activité fonctionnent efficacement sans jouir d'une autorité officielle » (Rosenau, 1992, p. 3-6), il y a gouvernance, mais sans gouvernement.

L'approche sociocybernétique met l'accent sur le champ d'action limité d'un gouvernement central. Elle avance qu'il n'existe plus d'autorité souveraine, celle-ci ayant été remplacée par une multitude d'instances spécifiques à chaque sphère politique, par l'interdépendance de ces instances socio-politico-administratives, par des objectifs

communs, par des frontières plus floues entre le secteur public, le secteur privé et le tiers secteur, et par de nouvelles formes d'action, d'intervention et de contrôle qui continuent de se multiplier. Ici, la gouvernance résulte de l'interaction entre différentes façons de gouverner (au sens sociopolitique).

Au sens des réseaux auto-organisés

Au-delà de Westminster et de Whitehall, on assiste à la transition « d'un système de *gouvernement* local vers un système de *gouvernance* locale, fait d'ensembles complexes d'organisations issues des secteurs public et privé¹⁰ » (traduction libre). Cet emploi plus général du terme *gouvernance* dépasse le simple gouvernement ; les services sont fournis tantôt par ce dernier, tantôt par le secteur privé ou par le tiers secteur. Ce sont notamment les liens interorganisationnels qui définissent la prestation de services. J'utilise le terme *réseau* pour décrire les parties prenantes, nombreuses et interdépendantes, qui participent à ladite prestation. Les réseaux se composent d'organisations qui doivent échanger des ressources (p. ex. de l'argent, de l'information ou de l'expertise) pour atteindre leurs objectifs, maximiser leur influence sur différents résultats et éviter la dépendance vis-à-vis d'autres parties prenantes (Rhodes, 1988, p. 42-43). À mesure que le gouvernement britannique crée des agences, contourne les pouvoirs locaux, passe par des groupes à vocation particulière pour offrir des services et encourage les partenariats public-privé, les réseaux prennent de plus en plus de place dans les structures gouvernantes britanniques. En effet, Metcalfe et Richards soutiennent que la gestion publique revient à « accomplir des choses par le biais d'autres organisations » (traduction libre) et critiquent la réforme de la gestion britannique pour la priorité qu'elle accorde à la gestion interne (Metcalfe et Richards, 1991, p. 220). La gouvernance est une forme de gestion des réseaux¹¹.

La gestion de réseaux n'est pas spécifique au secteur public. Définir la gestion publique comme le fait d'accomplir des choses par le biais d'autres organisations n'est pas en soi un argument contre le recours aux marchés et aux quasi-marchés. Les réseaux sont une forme de coordination sociale répandue et la gestion des liens inter-

10. Voir : Rhodes (1991). Voir aussi : Rhodes (1988).

11. Les pays dotés d'une structure fédérale ont été les premiers à comprendre l'importance de la gestion de réseaux. Pour une analyse de l'élaboration de politiques interorganisationnelles en Allemagne, voir : Hanf et Scharpf (1978). Pour une étude de la gestion intergouvernementale dans le système fédéral américain, voir : Agranoff (1990). Cela dit, les réseaux font partie intégrante des sociétés occidentales, qu'il s'agisse d'États unitaires ou de fédérations. Dans « Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management » (Kickert, 1993a), Walter Kickert définit la gestion publique comme suit : « la gestion, la gouvernance de réseaux interorganisationnels complexes » ; la plupart des chercheur·e·s néerlandais·es suivent son exemple. En 1974, John Friend, John Power et Chris Yewlett étaient parmi les premiers auteurs britanniques à écrire sur ce sujet dans *Public Planning: the Interorganizational Dimension* (Friend et al., 1974), mais l'influence de l'ouvrage est négligeable. Aujourd'hui, on recense de nombreux textes sur les réseaux dans le gouvernement britannique. Voir par exemple : Marsh et Rhodes (1992).

organisationnels est tout aussi importante pour les gestionnaires du secteur privé¹². Powell soutient que les réseaux sont « une forme distincte de coordination de l'activité économique » (Powell, 1991). Dans la même veine, Larson explore « les structures de réseau en contexte entrepreneurial » et en conclut que « la gouvernance sous forme de réseau » met l'accent sur « la réputation, la confiance, la réciprocité et l'interdépendance » (Larson, 1992). Les réseaux sont donc une solution de rechange aux marchés et aux hiérarchies (par opposition à une forme hybride des deux), et ils traversent les frontières entre le secteur public, le secteur privé et le tiers secteur :

Admettons que la concurrence tarifaire est le mécanisme central de coordination du marché et que les ordres administratifs jouent le même rôle pour la hiérarchie. Il en découle que la confiance et la coopération sont les forces structurantes des réseaux. (Frances et al., 1991, p. 15)

Surtout, cet emploi du terme *gouvernance* laisse entendre que les réseaux sont *auto-organisés*¹³. En termes simples, il y a auto-organisation lorsqu'un réseau est autonome et autogouverné :

La capacité de contrôle du gouvernement est limitée, et ce, pour plusieurs raisons : manque de légitimité, complexité des processus relatifs aux politiques, multitude et complexité des institutions concernées, etc. Dans une société, le gouvernement n'est qu'un des nombreux intervenants qui influencent le fil des événements. Il n'a pas suffisamment de pouvoir pour exercer sa volonté sur d'autres intervenants. Dans une large mesure, les autres institutions sociales sont autonomes. Elles ne sont contrôlées par aucun intervenant tout-puissant (pas même le gouvernement). En général, elles se contrôlent elles-mêmes. L'autonomie suppose non seulement une liberté, mais aussi une responsabilité. Les systèmes autonomes sont beaucoup plus libres de s'autogouverner. La déréglementation, le retrait gouvernemental et le fait de diriger à distance [...] sont autant de signes d'une réglementation et d'un contrôle réduits en provenance du gouvernement, avec pour résultats une autonomie et une autogouvernance accrues dans les institutions sociales. (Kickert, 1993b, p. 275)

Bref, les réseaux intégrés résistent à la direction imposée par le gouvernement, élaborent leurs propres politiques et façonnent leurs propres environnements.

La gouvernance : une définition interprétative

On pourrait penser que le terme *gouvernance* est trop polysémique pour être utile. Mais il suffit d'établir une définition par convention, puis de montrer son utilité aux fins d'une analyse du changement au sein du gouvernement britannique. Pour nos

12. On a beaucoup écrit sur l'analyse interorganisationnelle. Pour une série d'articles pertinents, voir : Evan (1977) ; Thompson et al. (1991) en particulier les chapitres 14-24.

13. Cette notion est liée de près à l'ultime néologisme : *autopoïèse*. D'après la théorie de l'autopoïèse, les organisations sont en quête d'un « circuit fermé autoréférentiel » avec leur environnement, c'est-à-dire que le rapport de l'organisation à son environnement est déterminé de manière interne et que le changement est généré à l'interne. Pour un survol de ce concept, voir : Morgan (1986, p. 235-245). Je n'aborderai pas les variantes de la théorie de l'autopoïèse. À ce sujet, voir : Jessop (1990, ch. II) ; Kickert (1993b) ; Luhmann (1986).

besoins, le terme *gouvernance* désigne des réseaux interorganisationnels auto-organisés.

Une définition interprétative est nécessairement arbitraire. Cela dit, la mienne intègre d'importants aspects des autres emplois du terme, notamment la gouvernance au sens d'un État minimal, d'un système sociocybernétique et d'un ensemble de réseaux auto-organisés. Dressons la liste des caractéristiques de la « gouvernance » :

- 1) L'interdépendance des organisations. Au-delà du gouvernement, la gouvernance englobe aussi les parties prenantes non étatiques. Quand les limites de l'État ont commencé à changer, les frontières entre le secteur public, le secteur privé et le tiers secteur se sont transformées et opacifiées.
- 2) Des interactions continues entre les membres de chaque réseau, qui doivent échanger des ressources et négocier des objectifs communs.
- 3) Des interactions qui s'apparentent au jeu, fondées sur la confiance et encadrées par des règles négociées et convenues par les membres du réseau.
- 4) Une autonomie considérable vis-à-vis de l'État. Les réseaux ne rendent pas de comptes à l'État ; ils sont auto-organisés. La position de l'État n'est ni souveraine ni privilégiée, mais il peut encore diriger les réseaux (indirectement et imparfaitement)¹⁴.

Cette liste montre bien les caractéristiques communes de ma définition et des autres acceptions du terme *gouvernance*. Mais l'ultime test, pour toute définition interprétative, est son apport conceptuel — ici, son apport à notre étude de l'évolution du gouvernement britannique dans les années 1990. L'analyse qui suit concernant ce changement traite les réseaux (au sens de structures gouvernantes) comme une solution de rechange aux marchés et aux hiérarchies. Elle porte sur deux questions : dans quelle mesure ces réseaux existent-ils déjà, et quelles en sont les conséquences pour le gouvernement britannique ?

LES RÉSEAUX AUTO-ORGANISÉS ET LE GOUVERNEMENT BRITANNIQUE

Le concept de gouvernance est pertinent dans le cadre d'une analyse du gouvernement britannique, car il soulève de nouvelles questions sur des problèmes récurrents. Je me penche sur cet apport potentiel selon trois grands axes : l'atrophie de l'État, les contra-

14. Dans ses notes du panéliste sur le texte « Towards a postmodern public administration » (R. A. W. Rhodes, article pour le colloque du PAC [25^e anniversaire], Civil Service College, Sunningdale, du 4 au 6 septembre 1995), Andrew Dunshire déplore que ma définition omette « une certaine part » de direction par l'État :

Je reprendrais la formule de Rhodes, mais en ajoutant les moyens par lesquels le gouvernement peut (indirectement et imparfaitement) orienter la dynamique passagère des activités de réseau en l'éloignant des configurations indésirables et en la rapprochant des configurations voulues, sans pour autant jouir d'une autorité ou d'une position privilégiée outre ce qui a déjà été mentionné.

Je concède implicitement l'argument de Dunshire dans ma réflexion sur la gestion intergouvernementale et la fonction de direction. J'ai donc modifié la liste des caractéristiques des réseaux en conséquence.

dictions propres à la nouvelle gestion publique (NGP) et la montée de la gestion intergouvernementale¹⁵.

Le présent article ne fait état ni du rythme ni de la portée du changement observé au sein du gouvernement central britannique dans les années 1980 et 1990. Notons cependant que de nombreux changements ont eu lieu, et qu'ils ont eu pour effets de repousser les limites de l'État, de réaffirmer une certaine autorité politique, d'améliorer les mécanismes de surveillance et d'évaluation, de réformer la gestion du secteur public et d'en accroître la transparence, de réformer les structures et de transformer la culture de la fonction publique (Rhodes, 1996, ch. 6; Wright, 1994). Bien entendu, le gouvernement conservateur s'est repeniché sur de vieux problèmes. La réforme des structures gouvernementales a une longue histoire; idem pour l'amélioration des pratiques de gestion, le renforcement des capacités centrales, l'écart entre les objectifs relatifs aux politiques centrales et leur mise en œuvre à l'échelle locale, ainsi que la responsabilisation des commissions nommées par le gouvernement. Mais le gouvernement conservateur a adapté une stratégie bien particulière pour réformer le secteur public. Initialement, par exemple, il s'est insurgé contre la multitude de groupes à vocation particulière au sein du gouvernement britannique, pour ensuite les utiliser régulièrement afin de contourner les autorités locales et de fragmenter les systèmes de prestation de services. On constate à répétition que les réformes conservatrices sont tributaires de la concurrence et des marchés. Sans nier le caractère persistant d'une grande partie des problèmes qui touchent le gouvernement britannique, le présent article s'intéresse particulièrement aux changements effectués par le gouvernement conservateur.

L'atrophie de l'État

L'expression « atrophie de l'État » résume plusieurs des changements qui ont déjà été faits ou qui sont en cours au sein du gouvernement britannique. Elle désigne à la fois :

- 1) la privatisation de l'intervention publique et le fait de limiter sa portée et ses différentes formes;
- 2) la perte, par les services gouvernementaux (centraux et locaux), de certaines fonctions qui sont confiées à d'autres systèmes de prestation (notamment les agences);
- 3) la perte, par le gouvernement britannique, de fonctions qui sont confiées aux institutions de l'Union européenne;
- 4) la fixation de limites quant au pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires par le biais de la NGP, qui met l'accent sur la responsabilité de gestion, ainsi qu'un contrôle politique plus manifeste fondé sur une distinction plus claire entre la politique et l'administration.

15. Beaucoup de problèmes théoriques seront abordés par le programme Whitehall de l'ESRC, qui analysera les changements touchant le gouvernement britannique central d'après-guerre. Le programme, lancé en avril 1995, compte 22 projets. Voir: Rhodes (1993).

Le secteur public rapetisse tout en se fragmentant, une forme d'atrophie qui soulève plusieurs problèmes. Parmi ceux-ci, trois sont préoccupants à court terme : la fragmentation, la fonction de direction et la reddition de comptes.

En testant différents modes de prestation, on a divisé les vieilles bureaucraties ministérielles du gouvernement central et des gouvernements locaux. Citons par exemple les agences, la sous-traitance, les quasi-marchés (sous l'aspect du rapport acheteur-fournisseur) et le contournement des autorités locales pour faire appel aux groupes à vocation particulière.

La fragmentation limite le contrôle sur la mise en œuvre. Les services (p. ex. : les soins donnés dans la collectivité) sont offerts par un réseau d'organisations, y compris le ministère central, les autorités locales, les autorités sanitaires, les agences, les entreprises privées et les groupes du tiers secteur. À titre d'exemple, les soins à domicile pour les personnes âgées peuvent mobiliser jusqu'à une douzaine de personnes travaillant pour six agences couvrant tous les secteurs. En effet, durant les années 1980, le gouvernement britannique a multiplié le nombre de réseaux interorganisationnels offrant d'importants services d'aide sociale au nom de l'État¹⁶.

Diriger des réseaux d'organisations complexes n'est pas chose facile. Jusqu'à maintenant, le gouvernement britannique compense son manque de contrôle direct en renforçant son contrôle sur les ressources. À la décentralisation de la prestation de services s'ajoute une centralisation du contrôle financier. Or, ce contrôle indirect n'est pas forcément un levier suffisant pour permettre au centre de diriger les réseaux. L'atrophie de l'État est une érosion de la capacité du centre à coordonner et à planifier — une préoccupation qu'évoque Sir Robin Butler, chef de la fonction publique, qui soutient que la fragmentation doit s'arrêter avant :

que les ministères du secteur public et leurs agences deviennent complètement indépendants les uns des autres, quasiment sans transférabilité du personnel, et sans réels mécanismes fonctionnels de coordination des politiques. (Butler, 1993, p. 404)

Les réseaux se multiplient, générant une foule de doutes quant à la capacité qu'a le centre de diriger. Kettl soutient qu'en raison de la sous-traitance, les agences gouvernementales « chapeautaient des partenariats public-privé complexes dont elles ne saisissaient pas forcément les dimensions ». Elles n'avaient accès qu'à « de faibles leviers », mais demeuraient « responsables d'un système sur lequel elles avaient peu de contrôle » (Kettl, 1993, p. 206-207). Le cas de la Suède donne à penser que les agences deviendront de plus en plus indépendantes, chacune ayant sa propre culture et sa réticence marquée à accepter les directives issues du centre. Sachant que les agences du programme Next Steps acquerront un quasi-monopole d'expertise dans leur sphère politique et que les politiques sont souvent le résultat d'innombrables petites décisions, il est concevable que l'agence finisse par contrôler le ministère¹⁷.

16. Pour un compte-rendu plus précis du phénomène d'atrophie, voir : Rhodes (1994). Les réseaux font partie intégrante du gouvernement britannique, et ce, depuis longtemps. Voir : Rhodes (1988).

17. Voir par exemple : Fudge et Gustafsson (1989).

L'atrophie de l'État entraîne aussi l'érosion de la reddition de comptes. En premier lieu, la structure des institutions est si complexe qu'on a du mal à déterminer qui est responsable de quoi. En deuxième lieu, les ministères du gouvernement central et les conseils élus à l'échelle locale ont été remplacés, comme prestataires de services, soit par la « nouvelle magistrature », soit par les groupes à vocation particulière, dont les obligations en matière de reddition de comptes varient (Weir et Hall, 1994). En troisième lieu, le gouvernement conçoit la transparence et la réactivité face à la clientèle comme des équivalents de la responsabilité face au public. La *Citizen's Charter* (Cm 1599) et, partant, le *Code of Practice on Access to Government Information* (entre autres innovations) sont bienvenus, mais ils ne favorisent aucunement la reddition de comptes, la personne usagère n'ayant aucun moyen de tenir les agences gouvernementales responsables. Enfin, aucun nouvel arrangement n'a été pris suivant l'arrivée des agences pour préserver la responsabilité ministérielle. Quant à la posture du gouvernement, elle est au mieux ambiguë, au pire « superficielle et complaisante » (Plowden, 1994, p. 13).

L'atrophie de l'État est une autre façon de résumer les problèmes associés à la gestion de réseaux interorganisationnels au sein du gouvernement britannique. L'interdépendance, la fragmentation, la limitation de l'autorité centrale, l'autonomie des agences et l'atténuation de la responsabilité sont autant de caractéristiques de la gouvernance. Le principe de gouvernance s'applique au gouvernement britannique, car les réseaux interorganisationnels auto-organisés font déjà partie du paysage de ce gouvernement.

Les contradictions propres à la NGP

Comme mode de gestionnariat, la NGP chante les louanges des pratiques de gestion du privé. Pourtant (pour reprendre la formule mémorable de Metcalfe et Richards), elle n'a réussi qu'à « forcer la société britannique à revenir dans les années 1950 » (Metcalfe et Richards, 1991, p. 17). Les méthodes de gestion du secteur privé sont certes porteuses de leçons, mais pas de celles que prônent les adeptes du gestionnariat. La nouvelle gouvernance révèle quatre faiblesses de la NGP.

Premièrement — c'est l'aspect le plus évident — le gestionnariat suppose une approche intraorganisationnelle. Il se concentre sur les « trois e », sur l'optimisation des ressources, sur le contrôle hiérarchique et sur une répartition claire de l'autorité et des responsabilités. Cette approche convient aux bureaucraties hiérarchiques (le gouvernement britannique en compte encore plusieurs), mais elle néglige complètement la gestion des liens interorganisationnels et la négociation d'objectifs communs en l'absence d'un contrôle hiérarchisé.

Deuxièmement, le gestionnariat est obsédé par la « gestion par les objectifs », qu'il ressuscite pour les années 1980 et 1990. Vickers compare cette quête de l'objectif au comportement d'un rat dans un labyrinthe : le processus décisionnel humain se distinguerait par la réglementation, ou le fait de maintenir des relations en temps réel (Vickers, 1965, p. 30). Ce virage est crucial pour la gestion des relations en réseau. Par

exemple, les compétences diplomatiques qui préservent les rapports entre les services sociaux des autorités locales et le fournisseur privé de soins à domicile sont plus importantes qu'une stricte adhésion à des cibles contractuelles précises. Autrement dit, rien n'est plus important que la confiance.

Troisièmement, la NGP met l'accent sur les résultats. Dans un réseau interorganisationnel, aucune partie prenante n'est la seule responsable d'un résultat, il n'y a pas forcément consensus sur le résultat souhaité ni sur la façon de le mesurer, et le centre n'a aucun moyen de faire respecter ses préférences. Les personnes impliquées sont si nombreuses qu'aucun apport n'est spécifiquement identifiable. Or, si personne ne peut être tenu responsable après coup, personne n'est tenu d'agir de manière responsable en amont¹⁸. Le style de gestion varie d'une structure gouvernante à l'autre; la NGP convient peut-être aux bureaucraties hiérarchiques, mais elle ne convient pas à la gestion de réseaux interorganisationnels. Surtout, ces réseaux minent les fondements de la NGP, définie par le primat intraorganisationnel qu'elle accorde aux objectifs et aux résultats.

Enfin, notons la contradiction entre la concurrence et la fonction de direction, au cœur de la NGP. Les Training and Enterprise Councils (TEC), par exemple, sont décrits comme une solution de marché pour remédier aux défauts de la formation industrielle. En réalité, ils forment le nœud d'un réseau qui coordonne plusieurs parties prenantes. Or, le niveau d'interdépendance entre les nombreuses parties prenantes est faible. Par conséquent, le réseau est instable et la confiance nécessaire pour négocier un équilibre n'est pas au rendez-vous. Le vocabulaire des marchés et de la concurrence complique encore davantage la fonction de direction.

La montée de la gestion intergouvernementale

Pour arriver à un mode de gouvernance efficace, il nous faut réexaminer les outils du gouvernement. Le fait de *diriger* (c'est-à-dire de fixer des normes) est distinct du fait d'*être dirigé* (qui découle de cette fixation de normes), et le gouvernement a besoin d'outils pour combler l'écart entre les deux. La gestion intergouvernementale prétend être la solution.

D'après Deil Wright, la gestion intergouvernementale se distingue par trois caractéristiques : la résolution de problèmes, les jeux intergouvernementaux et le réseautage. Il s'agirait de collaborer avec différents pouvoirs et de construire des réseaux de communication pour résoudre des problèmes donnés (Wright, 1998, p. 431). D'après Agranoff, ce sont les différentes organisations qui élaborent des actions conjointes et trouvent « des modes de gestion conjointe réalistes » (Agranoff, 1990, p. 23-24). D'autres estiment que les limites et la portée du sujet demeurent vagues (Marando et Florestano, 1990, p. 308), néanmoins, des études américaines et néerlandaises commencent à identifier les techniques qui fonctionnent vraiment.

18. Voir : Bovens (1990, p. 115).

Klijn (entre autres) soutient que les réseaux ne réagissent pas aux gestionnaires comme ils réagiraient à une instance contrôlant le système. Un-e gestionnaire efficace a pour rôle de faciliter le travail (et non d'atteindre ses propres objectifs). La personne gestionnaire a le choix entre deux grandes stratégies : la gestion du jeu (cerner les conditions propices à une action conjointe) ou la structuration de réseaux (changer les règles du jeu). Quand on préconise les cas de figure où tout le monde retire une forme d'avantage, par exemple, on favorise l'action conjointe (même si en contrepartie, plusieurs membres du réseau n'atteignent pas leurs objectifs initiaux). À l'inverse, on peut revoir la répartition des ressources dans le réseau pour encourager certains comportements, pour introduire de nouvelles parties prenantes ou pour nuire aux efforts d'autres parties prenantes (Klijn, Koopenjan et Termeer, 1995). Dans la même veine, Agranoff relève 12 approches en gestion intergouvernementale, notamment : « la recherche de subventions » (plusieurs membres du réseau obtiennent des subventions auprès de différentes sources, pour une multitude de raisons) ; « la révision des processus », soit « simplifier la gestion des subventions grâce à des changements visant les processus gestionnels, p. ex. les demandes conjointes » ; « le marchandage et la négociation » ; « la résolution de problèmes » par « l'adaptation réciproque » ; « la gestion coopérative » (soit la gestion par entente) ; les « jeux politiques », dont le lobbying¹⁹ (Agranoff, 1990, p. 25-26).

Un comportement équivalent semble exister au Royaume-Uni. Friend, entre autres spécialistes, analyse le problème des débordements de population à Birmingham et de l'entente visant l'expansion de Droitwich. Les spécialistes identifient des réseaux décisionnels — ou « réseaux de communication ouverts entre des gens qui agissent soit dans l'interface, soit à travers celle-ci » — et insistent sur l'importance des *réseaux*, qui servent « de nœuds dans le réseau décisionnel au sens large » (Friend et al., 1974, p. 43-44) et posent des jugements clés quant aux liens afférents (à qui faut-il communiquer quelle information ?). Rhodes s'appuie sur la notion de réseau politique pour explorer le rapport entre le gouvernement central et les gouvernements locaux, décrivant à la fois les règles du jeu et les stratégies employées par ces paliers de gouvernement au sein du réseau intergouvernemental. Parmi les stratégies pour gérer cette relation, citons l'incorporation, la consultation, le marchandage, l'évitement, les incitatifs, la persuasion et la professionnalisation (Rhodes, 1986, p. 392-393). Le caractère ludique de la gestion de réseaux n'est pas spécifique aux systèmes fédéraux.

La bureaucratie demeure une importante structure gouvernante en Grande-Bretagne, mais les ordres administratifs ne fonctionnent pas dans toutes les sphères politiques ni dans toutes les circonstances ; ils tendent à susciter l'évitement et la confrontation aussi bien que la coopération. Les solutions de marché à des problèmes de longue date sont l'innovation qui caractérise le gouvernement conservateur. Les politiques de sous-traitance, à titre d'exemple, entraînent de considérables économies en argent et en main-d'œuvre. Mais comme dans le cas de la bureaucratie, les solutions

19. Voir aussi : Bogason (1995) ; White (1989).

de marché ne conviennent pas à toutes les sphères politiques ni à tous les cas de figure. Les réseaux forment une troisième structure gouvernante²⁰. Ils ne sont supérieurs ni aux bureaucraties ni aux marchés; ils ont plutôt des caractéristiques différentes, et sont donc adaptés à certains cas de figure dans certaines sphères politiques. Ce sont la réciprocité et l'interdépendance (plutôt que la concurrence) qui caractérisent les relations en réseau. S'il est une expression qui résume la gestion gouvernementale, c'est bien «l'adaptation réciproque». Partant, gérer des réseaux interorganisationnels nécessite à la fois de jouer le jeu et de mettre en place des stratégies fondées sur la confiance. La planification, la réglementation et la concurrence doivent s'accompagner de mesures de facilitation, d'adaptation et de marchandage, qui sont essentielles à la gestion de réseaux²¹.

CONCLUSIONS

Au sens des réseaux interorganisationnels auto-organisés, le concept de gouvernance est utile pour qui veut comprendre l'évolution du gouvernement britannique. Premièrement, il permet de déterminer dans quelle mesure les réseaux offrent déjà des services et de cerner les problèmes qui en découlent par rapport à la responsabilisation et au fait de diriger. Ces problèmes n'ont rien de nouveau, cependant, les réformes des années 1980 et 1990 ont délibérément fragmenté les systèmes de prestation de services. La coordination interorganisationnelle est ainsi devenue une question de survie. Ces réseaux étant auto-organisés, la capacité du centre à les réglementer demeure sous-développée; le centre ne dispose que de «faibles leviers». Deuxièmement, il révèle les limites des réformes gestionnelles, qui prônent soit le contrôle intraorganisationnel et la gestion par objectifs, soit la concurrence. Ici, le vocabulaire du marché minimise l'importance de la confiance et de la coopération. Troisièmement, il donne à penser que les réseaux nécessitent un style de gestion distinct, fondé sur la facilitation, l'adaptation et le marchandage.

En mettant l'accent sur la gouvernance, on risque de gommer, voire d'éliminer complètement la distinction entre l'État et la société civile. L'État est alors réduit à une collection de réseaux interorganisationnels, formés de parties prenantes issues du gouvernement et de la société, sans qu'aucune instance ne puisse diriger ou réglementer cette structure. La gouvernance au sens des réseaux auto-organisés est une structure gouvernante distincte, au même titre que les marchés et les hiérarchies. Pour les gouvernements, l'un des grands défis à relever est d'outiller ces réseaux et de trouver

20. Au sujet des limites de la bureaucratie et des marchés, voir: Lindblom (1977). De plus en plus de spécialistes se montrent critiques des réseaux politiques. Voir par exemple: Dowding (1995). Cela dit, je n'ai connaissance d'aucune critique des réseaux comme mécanisme de prestation de services, et les textes qui abordent les conditions dans lesquelles ces réseaux sont efficaces (ou qui définissent l'efficacité pour un réseau) sont rares, voire inexistantes.

21. Je n'aborde pas les nouvelles façons de diriger dans le présent article. Pour un examen des nouveaux outils issus de la théorie cybernétique, voir: Dunsire (1993); Kaufman et al. (1986). Pour une analyse (fondée sur la théorie du choix rationnel) des forces et des faiblesses des institutions auto-organisées quant à la réglementation des ressources communes, voir: Ostrom (1990).

de nouvelles formes de coopération. La principale leçon à tirer de cette évolution est la suivante :

dans beaucoup de secteurs, les résultats des choix d'une administration ne découlent pas de règles préétablies mises en œuvre de manière autoritaire, mais bien d'une coproduction par l'administration et par sa clientèle. (Offe, 1984, p. 310)

La difficulté, pour le gouvernement britannique, consiste à reconnaître les contraintes à l'action du gouvernement central (imposées par le virage vers l'auto-organisation en réseau), puis à trouver de nouveaux outils pour gérer ces réseaux. Le jeu, l'action conjointe, l'adaptation réciproque et le réseautage sont les nouveaux outils des gestionnaires du secteur public.

Cette analyse recèle toutefois un danger : elle présente les réseaux comme un outil du gouvernement. Pourtant, ces réseaux sont plus qu'un simple mécanisme de prestation de services ; ils représentent aussi (et c'est tout aussi important) une remise en question de l'obligation de rendre compte en démocratie. Certains problèmes relevant de la reddition de comptes ont été soulevés plus haut, p. ex. le débat entourant la nouvelle magistrature. Mais d'autres problèmes plus graves se posent également. Par convention, on tend à traiter les réseaux politiques comme des instances d'un gouvernement privé, en soutenant qu'ils :

détruisent la responsabilité politique en excluant le public, créent des oligarchies privilégiées, et sont conservateurs dans leurs actions, notamment parce que les règles du jeu et de l'accès favorisent des intérêts déjà établis²². (Marsh et Rhodes, 1992, p. 265)

Une autre interprétation suggère que les citoyen-ne-s devraient reprendre le contrôle du gouvernement en participant aux réseaux à titre de personnes usagères ou qui gouvernent, ce qui donnerait naissance à une « administration publique postmoderne » :

Les réseaux axés sur les discours d'intérêt public qui transcendent les institutions hiérarchiques représentent un modèle d'administration publique réaliste. Certains réseaux politiques, consortiums interagences et groupes de travail communautaires affichent un potentiel discursif. Parmi les membres de ces réseaux naissants, citons les spécialistes issu-e-s des *think tanks*, les analystes des politiques, les administrateur-ric-e-s du secteur public, les citoyen-ne-s intéressé-e-s et les généralistes responsables des processus, voire les élu-e-s ; ces personnes sont susceptibles de collaborer pour définir différentes possibilités d'avenir. (Fox et Miller, 1995, p. 149)

Dans la même veine, James Rosenau soutient que la gouvernance donne du pouvoir aux citoyen-ne-s :

Dans un monde où la gouvernance fonctionne de plus en plus sans le gouvernement, où les marques d'autorité sont de plus en plus informelles et où la légitimité est marquée par une ambiguïté croissante, les citoyen-ne-s sont de plus en plus capables de se défendre en sachant quand, où et comment s'impliquer dans des actions collectives. (Rosenau, 1992, p. 291)

22. Ce texte paraphrase : Lowi (1969, p. 85-97 et 287-297).

Le rôle de citoyenne-usagère ou de citoyen-usager a toutefois des limites considérables. À l'intérieur du réseau, l'authenticité des discours est limitée par d'importantes contraintes. Les gouvernements restreignent encore l'accès à l'information et le savoir citoyen se heurte à des limites claires. Un conflit manifeste existe entre les principes de reddition de comptes en démocratie représentative et la participation aux réseaux, qui peuvent être transparents sans qu'il y ait forcément responsabilisation. Ces différentes conceptions des réseaux représentent autant de défis pour les gestionnaires du secteur public. Leur rôle consiste-t-il à réglementer les réseaux (au sens d'y maintenir des relations)? Ces personnes sont-elles les gardiennes de l'intérêt public? Ont-elles encore l'autorité et la légitimité nécessaires pour se réclamer d'une position privilégiée dans le réseau? Peuvent-elles agir à titre privilégié dans le réseau sans y miner le discours?

Ces remarques spéculatives ne sont évidemment qu'une introduction à la question du rapport entre la gouvernance et l'obligation de rendre compte en démocratie. Néanmoins, elles sont essentielles pour qui veut illustrer l'ampleur du défi que représente la gouvernance au sens des réseaux interorganisationnels auto-organisés. L'étude des réseaux soulève des questions d'importance égale pour l'étude de la bureaucratie et de l'obligation de rendre compte en démocratie, mais elle donne à ces questions un caractère bien particulier. Par exemple, la présomption d'une hiérarchie institutionnelle (qui sous-tend d'innombrables analyses de la responsabilisation en bureaucratie) n'a plus lieu d'être. La reddition de comptes n'est plus le fait d'une seule institution; elle doit correspondre aux politiques distinctes et aux nombreuses institutions qui y participent. Le « problème » d'une structure gouvernante en réseau ne saurait être réglé par la création d'un nouveau style de gestion dans le secteur public²³.

Les réseaux interorganisationnels sont déjà légion. La tendance n'est pas largement reconnue, pourtant, elle a d'importantes conséquences non seulement pour le fonctionnement du gouvernement britannique, mais aussi pour l'obligation de rendre compte en démocratie. La gouvernance au sens des réseaux auto-organisés représente un défi sur le plan de la gouvernabilité, car ces réseaux tendent vers l'autonomie et vers le refus de l'autorité centrale. Bref, ils sont en bonne voie d'incarner — plus que toute autre structure — l'expression « gouverner sans gouvernement ».

RÉSUMÉ

Populaire mais imprécis, le terme gouvernance revêt au moins six sens : l'État minimal, la gouvernance d'entreprise, la nouvelle gestion publique, la « bonne gouvernance », les systèmes sociocybernétiques et les réseaux auto-organisés. J'avance que le principe de gouvernance

23. Paul Hirst recommande une démocratie associative, où « les associations autogouvernées du tiers secteur » (traduction libre) sont le lieu de la démocratie *et* de la prestation de services. Voir : Hirst (1994). Parmi les autres structures gouvernantes, citons notamment la solidarité, soit le fait « d'agir selon des valeurs et des devoirs communs, sans égard pour le coût de ces choix » (Gretschmann, 1986, p. 395). Je mentionne ces descriptions normatives des structures gouvernantes afin de porter la discussion au-delà des questions de gestion.

renvoie à des «réseaux interorganisationnels auto-organisés» qui servent de complément aux marchés et aux hiérarchies, étant des structures gouvernantes qui, depuis une position d'autorité, répartissent des ressources et exercent des formes de contrôle et de coordination. Je défends cette définition car elle jette un nouvel éclairage sur les derniers changements touchant le gouvernement britannique, notamment l'atrophie de l'État, la nouvelle gestion publique et la gestion intergouvernementale. J'en conclus qu'aujourd'hui, les réseaux font partie intégrante de la prestation de services en Grande-Bretagne, qu'ils sont caractérisés par la confiance et l'adaptation réciproque, qu'ils ébranlent les réformes de la gestion fondées sur la concurrence, qu'ils tendent vers l'autonomie et qu'ils résistent aux autorités centrales, ce qui les rend difficiles à gouverner.

ABSTRACT

The new governance: governing without government

The term 'governance' is popular but imprecise. It has at least six uses, referring to: the minimal state; corporate governance: the new public management; 'good governance'; socio-cybernetic systems: and self-organizing networks. I stipulate that governance refers to 'self-organizing, interorganizational networks' and argue these networks complement markets and hierarchies as governing structures for authoritatively allocating resources and exercising control and co-ordination. I defend this definition, arguing that it throws new light on recent changes in British government, most notably: hollowing out the state, the new public management, and intergovernmental management. I conclude that networks are now a pervasive feature of service delivery in Britain; that such networks are characterized by trust and mutual adjustment and undermine management reforms rooted in competition; and that they are a challenge to governability because they become autonomous and resist central guidance.

RESUMEN

La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno

El término «gobernanza» es ampliamente utilizado pero impreciso. Se utiliza al menos en seis acepciones: para referirse a un Estado mínimo, a la gobernanza corporativa, a la nueva gestión pública, a la «buena gobernanza», a los sistemas sociocibernéticos y a las redes autoorganizadas. Yo planteo que la gobernanza se refiere a «redes interorganizacionales y autoorganizadas» y sostengo que estas redes desarrollan una relación complementaria con los mercados y las jerarquías, como las estructuras de gobierno, para asignar recursos de forma autoritaria y ejercer control y coordinación. Defiendo esta definición, argumentando que arroja una nueva luz sobre los recientes cambios en el gobierno británico, entre los que se destacan: el vaciamiento del Estado, la nueva gestión pública y la gestión intergubernamental. Concluyo que estas redes autoorganizadas son hoy en día un atributo omnipresente del suministro de servicios en Gran Bretaña; se caracterizan por la confianza y el ajuste mutuo y socavan las reformas de la gestión basadas en la competencia. Representan además un reto para la gobernabilidad porque se vuelven autónomas y resisten a la dirección central.

BIBLIOGRAPHIE

- Agranoff, R. (1990). *Frameworks for Comparative Analysis of Intergovernmental Relations*. Université de l'Indiana, School of Public and Environmental Affairs.
- Banque mondiale (1992). *Governance and Development*. Banque mondiale.
- Barzelay, M. et Armajani, B. J. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: a New Vision for Managing Government*. University of California Press.
- Bogason, P. (1995). The fragmented locality. Dans P. Bogason (dir.), *New Modes of Local Political Organizing* (p. 169-189). Local Government Fragmentation in Scandinavia. Nova.
- Bovens, M. A. P. (1990). The social steering of complex organizations. *British Journal of Political Science*, 20(1), 91-117.
- Butler, Robin (1993). The evolution of the Civil Service. *Public Administration*, 71(3), 395-406.
- Cadbury, A. (1992). *The Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance* (The Cadbury Report). Gee.
- CIPFA (1994, mai). *Corporate Governance in the Public Services*. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.
- Dowding, K. (1995). Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. *Political Studies*, 43(1), 136-158.
- Dunleavy, P. (1994). The globalization of public services production: can government be "best in the world"? *Public Policy and Administration*, 9(2), 36-64.
- Dunsire, A. (1986). A cybematic view of guidance, control and evaluation in the public sector. Dans F. X. Kaufman, G. Majone et V. Ostrom (dir.), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector* (p. 327-346). de Gruyter.
- Dunsire, A. (1990). Holistic governance. *Public Policy and Administration*, 5(1), 4-19.
- Dunsire, A. (1993, août). *Manipulating Social Tensions: an Alternative Mode of Government Intervention*. Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, document de travail 7.
- Evan, W. M. (1977). *Inter-Organizational Relations*. Penguin.
- Finer, S. E. (1970). *Comparative Government*. Allen Lane, Penguin.
- Fox, C. J. et Miller, H. T. (1995). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. Sage.
- Frances, J., Levacic, R. Mitchell, J. et Thompson, G. (1991). Introduction. Dans Thompson et al. (dir.), *Markets, Hierarchies & Networks*. Sage.
- Friend, J. K., Power, J. M. et Yewlett, C. J. L. (1974). *Public Planning: The Inter-Corporate Dimension*. Barnes and Noble Books.
- Fudge, C. et Gustafsson, L. (1989). Administrative reform and public management in Sweden and the United Kingdom. *Public Money and Management*, 9(2), 29-34.
- Gretschmann, K. (1986). Solidarity and markets. Dans F. X. Kaufman, G. Majone et V. Ostrom (dir.), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector* (p. 387-405). de Gruyter.
- Hanf, K. et Scharpf, F. W. (1978). *Interorganizational Policy Making*. Sage.
- Hirst, P. (1994). *Associative Democracy*. Polity.
- Hood, C. C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Kaufman, F. X., Majone, G. et Ostrom, V. (1986). *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*. De Gruyter.
- Kavannah, D. (1990). *Thatcherism and British Politics: the End of Consensus?* Oxford University Press.
- Jessop, B. (1990). *State Theory*. Polity.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. The Brookings Institution.
- Kickert, W. (1993a). Complexity, governance and dynamics: conceptual explorations of public network management. Dans J. Kooiman (dir.), *Modern Governance* (p. 191-204). Sage.
- Kickert, W. (1993b). Autopoiesis and the science of (public) administration: essence, sense and nonsense. *Organization Studies*, 14(2), 261-278.
- Klijn, E. H., Koopenjan, J. et Terrneer, K. (1995). Managing networks in the public sector. *Public Administration*, 73(3), 437-454.

- Kooiman, J. (1993a). *Modern Governance*. Sage.
- Kooiman, J. (dir.) (1993b). Socialpolitical governance: introduction. Dans *Modern Governance* (p. 1-6). Sage.
- Kooiman, J. (dir.) (1993c). Findings, speculations and recommendations. Dans *Modern Governance* (p. 249-262). Sage.
- Larson, A. (1992). Network dyads in entrepreneurial settings: a study of governance exchange relationships. *Administrative Science Quarterly*, 37(1), 76-104.
- Leftwich, A. (1993). Governance, democracy and development in the Third World. *Third World Quarterly*, 14(3), 605-624.
- Leftwich, A. (1994). Governance, the state and the politics of development. *Development and Change*, 25(2), 363-386.
- Lindblom, C. E. (1977). *Politics and Markets*. Basic.
- Low, S. (1904). *The governance of England*. Fisher Unwin.
- Lowi, T. J. (1969). *The End of Liberalism*. Norton.
- Luhmann, N. (1982). *The Differentiation of Society*. Columbia University Press.
- Luhmann, N. (1986). The autopoiesis of social systems. Dans F. Geyer et J. van der Zouwen (dir.), *Socio cybernetic Paradoxes* (p. 172-192). Sage.
- Marando, V. L. et Florestano, P. S. (1990). Intergovernmental management: the state of the discipline. Dans N. Lynn et A. Wildavsky (dir.), *Public Administration: the State of the Discipline* (p. 287-317). Chatham House.
- Marsh, D. et Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy Networks in British Government*. Clarendon.
- Mayntz R. (1993). Governing failures and the problems of governability. Dans J. Kooiman (dir.), *Modern Governance* (p. 9-20). Sage.
- Metcalf, L. et Richards, S. (1991). *Improving Public Management* (2^e éd.). Sage.
- Morgan, G. (1986). *Images of Organization*. Sage.
- Offe, C. (1984). *Contradictions of the Welfare State*. Hutchinson.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Osborne, D. et Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Addison-Wesley.
- Plowden, W. (1994). *Ministers and Mandarins*. Institute for Public Policy Research.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services* (2^e éd.). Blackwell.
- Powell, W. W. (1991). Neither market nor hierarchy: network forms of organization. Dans Thompson et al. (dir.), *Markets, Hierarchies & Networks* (p. 265-276). Sage.
- Rhodes, R. A. W. (1986). *The National World of Local Government*. Allen and Unwin.
- Rhodes, R. A. W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall*. Unwin-Hyman.
- Rhodes, R. A. W. (1991, novembre). *Local Governance*. Rapport au Society and Politics Research Development Group de l'ESRC.
- Rhodes, R. A. W. (1993, mai). *The Changing Nature of the British Executive: a Research Proposal*. Rapport au conseil des programmes de recherche de l'ESRC.
- Rhodes, R. A. W. (1994). The hollowing out of the state. *Political Quarterly*, 65, 138-151.
- Rhodes, R. A. W. (1996). *Understanding Governance*. Open University Press.
- Rosenau, J. N. (1992). Governance, order, and change in world politics. Dans J. N. Rosenau et E. O. Czempiel (dir.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (p. 1-29). Cambridge University Press.
- Rosenau, J. N. (1992). Citizenship in a changing global order. Dans J. N. Rosenau et E. O. Czempiel (dir.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (p. 13-34). Cambridge University Press.
- Stoker, G. (1994). *Local Governance in Britain*. Department of Government, Université de Strathclyde, mimeo.
- Thompson, G., Frances, J., Levacic, R. et Mitchell, J. (1991). *Markets, Hierarchies & Networks: the Co-ordination of Social Life*. Sage.

- Tricker, R. I. (1984). *International Corporate Governance*. Prentice Hall.
- Vickers, G. (1965). *The Art of Judgement*. Chapman and Hall.
- Weir, S. et W. Hall (1994). *Ego-Trip: Extra-Governmental Organisations in the United Kingdom and their Accountability*. Université d'Essex, Democratic Audit; Charter 88 Trust.
- White, L. G. (1989). Public management in a pluralistic arena. *Public Administration Review*, 49(6), 522-532.
- Williams, D. et Young, T. Governance, the World Bank and liberal theory. *Political Studies*, 42(1), 84-100.
- Wright, D. S. (1983). Managing the intergovernmental scene: the changing dramas of federalism, intergovernmental relations and intergovernmental management. Dans W. B. Eddy (dir.), *Handbook of Organization Management*, (p. 417-454). de Gruyter.
- Wright, V. (1994). Reshaping the state: implications for public administration. *West European Politics*, (17), 103-134.
- Yeatman, A. (1994). The reform of public management: an overview. *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), 287-295.

Perspectives pour penser le changement



Les discours de l'État sur la réforme de l'administration publique : l'exemple du secteur médico-social en Angleterre

EWAN FERLIE

King's Business School au King's College London
ewan.ferlie@kcl.ac.uk

GERRY MCGIVERN

King's College London
gerry.mcgivern@kcl.ac.uk

INTRODUCTION ET MISE EN CONTEXTE

SUR QUELS DISCOURS DE RÉFORME de l'administration publique s'appuient les documents d'orientation du secteur médico-social aujourd'hui ? Comment ces discours ont-ils évolué ? Les discours mis en œuvre dans les réformes de gestion et les politiques publiques visent à donner un sens aux événements et à diagnostiquer des « problèmes monstrueux » (Pollitt, 2013) ; ils déploient des registres d'ordres rationnel et émotionnel pour faire passer l'urgence de réformes promettant un avenir meilleur (Pollitt, 2013 ; Borins, 2011, 2012 ; Ferlie, 2017). Comme le fait remarquer Borins (2011, p. 186) : « Dans le milieu politique et celui de la fonction publique, on fait appel aux discours, car ceux-ci permettraient d'établir un lien affectif entre le public et la cause défendue. »

Les grandes réformes publiques s'accompagnent souvent de textes d'orientation officiels, publiés sous forme téléchargeable, visant à justifier ces réformes. Ils font appel à des arguments rationnels et techniques, à un langage politique et persuasif et à des figures rhétoriques (que l'on peut notamment observer dans les brefs avant-propos, généralement rédigés par des ministres, tandis que les textes principaux sont rédigés par les fonctionnaires, bien que relus par des ministres). Dans cet article, nous analysons les discours de l'administration publique à partir de trois grands documents d'orientation publique portant sur la réforme du secteur médico-social.

Notre étude s'appuie sur une analyse antérieure (Ferlie, 2017) des séries de « réformes » du service public, dont celle de l'English National Health Service (NHS, soit le système national de santé anglais), qui en constituait le principal exemple et que nous avons actualisée. Cette première étude établissait un contraste entre le discours de réforme relevant de la nouvelle gestion publique (NGP) — une gestion s'inspirant du secteur privé et faisant valoir la concurrence comme vecteur d'amélioration des services publics — et les discours postérieurs à la NGP, notamment celui du gouvernement à l'ère numérique (DEG, soit Digital Era Government), qui préconise une offre holistique de services publics reposant sur le numérique, celui de la gouvernance de réseaux (NG, soit Network Governance), qui propose de remplacer hiérarchie et logique de marché par une approche de réseaux (principal mode de coordination), et enfin celui de la reprofessionnalisation, qui mise sur les professionnel-le-s pour améliorer les services publics. Ferlie (2017) avait souligné que, si les politiques du NHS faisaient fortement appel au discours de la NGP, celui de la DEG était monté en puissance dans les années 1990, suivi par celui de la NG dans les années 2000 (pour toutefois décliner à partir de 2010, soit au moment de la période d'« austérité »). Nous nous demandons si l'analyse de textes d'orientation récents témoigne d'une nouvelle ère de réforme de l'administration publique.

Le NHS est financé par la fiscalité et jouit d'une forte visibilité politique. Les partis politiques tout comme les gouvernements élus tentent régulièrement de réformer le NHS par voie législative. Les réformes de moindre envergure peuvent être mises en place par des actions politiques ou décidées par la direction sans passer par la voie législative. Depuis les 40 dernières années, le secteur de la santé du Royaume-Uni a connu toute une série de refontes, parfois contradictoires. On peut en prendre pour exemple le contraste entre la loi Health and Social Care Act de 2012, qui avait fait basculer le système de santé vers une logique de marché et de concurrence, et celle (éponyme) de 2022, qui était revenue vers l'intégration des services.

Le plan du NHS de 2001 (Department of Health, 2000) avait présenté les investissements du gouvernement et la stratégie de réforme de la santé en découlant. Cette réforme-là avait fait appel à une stratégie de coalition de type « attrape-tout » sollicitant de nombreux groupes d'intérêts extérieurs (Alvarez-Rosete et Mays, 2008, 2014) — stratégie sans doute plus facile à mettre en place en période de croissance budgétaire. Le plan de 2001 faisait valoir que :

[l]a teneur de ce plan repose sur un esprit d'inclusion. Pour mettre en œuvre les politiques définies dans le plan et veiller à ce que les ressources dont nous disposons maintenant donnent des résultats vraiment probants, cet esprit d'inclusion sera également nécessaire. (Dept of Health, 2001, p. 3)

Il semble donc que la notion de gouvernance de réseaux soit présente ici, bien que le gouvernement central ait gardé la mainmise lors de transitions critiques. Dans les faits, on peut donc parler d'un modèle mixte (Alvarez-Rosete et Mays, 2014). Cette approche a-t-elle été poursuivie ? A-t-elle été renforcée ?

Ferlie (2017) avait fait valoir que la politique d'aide sociale réservée aux personnes âgées en Angleterre avait toujours été un « désastre politique » opaque (Dunleavy, 1995) et que cette question constituerait un excellent sujet de recherche. Ce secteur, important, mais marginalisé, a récemment fait l'objet d'une série de politiques nationales (DHSC, 2021). Le public et le milieu politique s'intéressent le plus souvent à la médecine curative et aiguë, très médiatisée, entraînant un désintérêt à l'égard des politiques d'aide sociale à long terme pour les personnes âgées. Toutefois, au regard de la croissance de la population du troisième âge et de l'afflux considérable de financements tant publics que privés, ce secteur jouit d'un intérêt croissant.

En 2018, le ministère de la Santé de l'Angleterre (Department of Health) fut rebaptisé « Department for Health and Social Care » (DHSC, ministère de la Santé et de l'Action sociale) et se vit confier une mission élargie. Le DHSC est aujourd'hui le principal ministère sectoriel au sein du gouvernement central et aussi celui dont émanent la plupart des documents d'orientation, bien que la haute direction du NHS (NHS Executive) joue également un rôle important. Ce nouveau ministère a publié des textes d'orientation qui, désormais, traitent à la fois du médical et de l'aide sociale (DHSC, 2021, 2022). Ainsi, nous nous demandons si ce changement de nom et la refonte de ce ministère se sont traduits par l'émergence d'un système médico-social mieux intégré et si l'examen de ses principaux documents d'orientation peut nous en dire plus à ce sujet.

Nous avons analysé trois documents d'orientation récents concernant les réformes médico-sociales au Royaume-Uni, pour faire valoir les discours de l'administration publique et les principes organisationnels et gestionnaires sur lesquels ils reposent. Deux d'entre eux sont des livres blancs publiés par le gouvernement (déclarations d'intention officielles qui font état des orientations gouvernementales). Le document intitulé « *Putting people at the heart of care* » (PHC) (DHSC, 2021) propose une refonte de l'organisation et de la gestion des actions sociales destinées aux adultes ; celui intitulé « *Joining up care for people, places, and populations* » (JUC) (DHSC, 2022) propose la création de systèmes de soins intégrés (ICS) et de comités de soins intégrés (ICB) afin de fusionner l'offre de services du médical et de l'aide sociale et, partant, d'éliminer des problèmes récurrents.

Nous avons également analysé « *The NHS Long Term Workforce Plan* » (WP) (DHSC, 2023), un document de politique gestionnaire qui présente les réformes devant permettre au NHS anglais de faire face à la pénurie d'effectifs de santé dûment qualifiés. Tandis que l'avant-propos du PHC et celui du JUC ont été rédigés par des ministres, celui du WP a été rédigé par la personne dirigeant le NHS (fonctionnaire), ce qui semble indiquer que le discours de cette réforme-là était de nature plus technique et plus neutre sur le plan politique. Nous nous sommes donc interrogés sur l'existence de contrastes potentiels quant aux types discours de l'administration publique mis en œuvre, selon que les textes d'orientation (sur la refonte du secteur médico-social) analysés étaient de nature plutôt technique ou plutôt politique.

Notre article propose également une réflexion sur l'analyse de ces textes d'orientation, notamment sur la façon d'aborder la question du médico-social, les politiques publiques et la gestion des services publics et leurs réformes — réflexion susceptible d'être enrichie par l'analyse textuelle de documents d'orientation.

RÉFLEXIONS SUR L'ANALYSE DE DISCOURS APPLIQUÉE À LA GESTION DE LA SANTÉ PUBLIQUE

Certaines recherches ont porté sur l'intérêt de l'analyse de « discours » dans le secteur de l'administration publique. Les travaux de Bevir et Rhodes (2006, 2008), tout en faisant valoir l'approche « du gouvernement à la gouvernance », de type NG, ont mis en avant une approche « décentralisée » et interprétative pour analyser la conduite de la haute direction au sein des institutions politiques du Royaume-Uni. Ainsi, selon Bevir et Rhodes (2006, p. 1-2),

tous les politologues y vont de leur propre interprétation du monde. Les approches interprétatives se distinguent en ce qu'elles proposent d'interpréter ces interprétations. Dans ce cadre, on s'intéresse aux significations, aux valeurs, aux langages, aux discours et aux signes, et non aux lois et aux règles, ni aux corrélations entre catégories sociales ou modèles déductifs.

La découverte du « sens » et l'analyse du rôle des traditions politiques et administratives constituent également des éléments constitutifs de leur analyse. Par ailleurs, Bevir et Rhodes (2008, p. 933) soulignent l'importance des « récits qui permettent à l'auditoire de jeter un nouveau regard sur la gouvernance exécutive ».

Borins (2012) avait souligné que les approches discursives n'avaient pas vraiment réussi à se faire une place au sein de la discipline de l'administration publique, davantage tournée vers les approches positivistes. Il avait fait valoir que l'approche discursive appliquée aux services publics pouvait allier démarche qualitative, notamment par l'analyse de discours, de communications, de textes écrits et de récits, et démarche quantitative, en faisant appel à un processus d'encodage élaboré. Borins avait analysé les discours du secteur public à partir de candidatures à des prix d'innovation en administration publique. Pour ce faire, il avait fait appel à une méthode « narratologique », à savoir « l'étude des communications, organisées autour d'une séquence d'événements étroitement liés les uns aux autres », reposant sur l'analyse de trois éléments interdépendants : (1) *le texte* — l'ensemble fini et structuré composé de signes linguistiques (par ex., les mots figurant dans les documents d'orientation) ; (2) *la Fabula* ou *fable* - la matière, le sujet et le contenu, avec les personnages, les actions, les intrigues, les décors et les thèmes qui constituent l'histoire ; et (3) *l'histoire/le récit* — c'est-à-dire l'interprétation de la fable par des acteur·rice·s bien défini·e·s pour lui donner un sens (Borins, 2012, p. 169-70).

Dans son étude des discours de réforme de l'administration publique, Pollitt (2013) a analysé toute une série de textes d'orientation (livres blancs) et s'est penché sur le « grand » mouvement de réforme du gouvernement britannique s'étalant sur une période de quarante ans. Il a examiné les caractéristiques particulières de ces textes,

notamment: (1) *leur portée* — de quels domaines et facettes du secteur public ce document traite-t-il? (2) *leur(s) thématique(s) principale(s)* — comment est-ce que le texte qualifie sa thématique principale et son axe rhétorique central? (3) *la/les solution(s) proposée(s)* — quelle est la nature des réformes promises? (4) *les éléments probants* — quelles sont la nature et l'ampleur des éléments avancés pour étayer les problèmes et les solutions en question? (5) *les principaux postulats* — est-ce que les textes proposent des postulats solides (le cas échéant, ceux-ci sont-ils formulés)? (6) *style et présentation* — comment est-ce que le document est structuré et présenté?

Pollitt (2013) met en évidence leurs thématiques récurrentes, notamment l'impossibilité de saisir l'incidence des changements de mode de gestion, le flou avec lequel sont définis l'efficacité, le succès ou l'échec; la « minceur » des éléments probants liés aux réformes proposées; la demande d'une coordination plus horizontale; l'hypothèse implicite voulant que la modification des structures et processus organisationnels permette une plus grande efficacité du secteur public; et enfin l'avancée inéluctable du gestionnariat. Il observe également une évolution stylistique de taille: on passe d'un ton introverti (le gouvernement annonce ce qu'il va faire) à un ton plus extraverti (on invite les acteur·rice·s à participer à l'offre de services publics). Une telle évolution reflète bien la montée en puissance du discours de type NG.

Une autre approche pourrait consister à faire une analyse linguistique de mots et de phrases à partir de textes de politique publique ou de discours politiques. Par exemple, Fairclough (2000) a fait une analyse de discours des textes et discours politiques émanant des gouvernements du New Labour britannique (qui étaient au pouvoir de 1997 à 2010) (« langue du New Labour »). En effet, l'adjectif autoattribué « nouveau » (New) qui vient qualifier « Labour » est intéressant, dans la mesure où celui-ci induit une rupture avec le passé socialiste du parti. L'expression « troisième voie » (Third Way), fréquemment utilisée pour synthétiser et présenter le projet de ce gouvernement, a contribué à éloigner davantage le New Labour tant de la vieille gauche (Old Left) que de la nouvelle droite (New Right). On en veut pour preuve que, dans le langage et les textes du New Labour, l'ancienne logique binaire gauche/droite s'est estompée. La « pauvreté » est ainsi devenue « exclusion sociale ». Le mot « partenariat », qui relève du style NG, est également récurrent. Dans les documents touchant à la « réforme » (un mot qui véhicule des valeurs non anodines) de l'administration publique, « modernisation », « transformation » et « gouvernement fusionné » (« joined up ») peuvent également être considérés comme des mots-clés importants et omniprésents. On semble donc avoir assisté à une subtile tentative d'élaboration d'un nouveau langage politique, d'obédience persuasive, pour étayer le projet du New Labour.

L'analyse du New Labour entreprise par Newman (2001) souligne également la présence d'une forme de NG faisant appel à des relations complexes entre différents acteurs sociaux. Elle y décrit l'évolution du rôle du gouvernement, passant d'une autorité managériale hiérarchique et d'une optique de concurrence (associées à la NGP) à un rôle de coordination, de pilotage, de persuasion et de négociation auprès de réseaux politiques et administrés et de partenariats, de manière à élaborer et proposer des services publics.

Ferlie et al. (2013) font valoir que la NG utilise un « discours de changement » post-néolibéral, qui associe des éléments descriptifs et normatifs (p. 16) : « la gouvernance est également un concept qui signifie *changement* — tant au sein de l'économie que des sociétés, de la politique et du gestionnariat. » Il est, là encore, à la fois descriptif et normatif, et sous-entend une série d'évolutions de principes axés sur la collaboration et la non-concurrence, tout en soulignant l'importance de la société civile, du renouveau institutionnel et de la citoyenneté. Ainsi, l'analyse des mots-clés employés dans les textes politiques et de leurs connotations permet de révéler certains indices sur des discours d'ordre plus général.

À l'échelle individuelle, les réformes peuvent s'inscrire dans un enchaînement de réformes successives et refléter des motivations d'ordre macroéconomique et macropolitique, véhiculées par différents intermédiaires (rôles de gourous ou de conseil et groupes de réflexion, voir Ferlie et al., 2018), et se répercuter jusque sur les remaniements de structures de soin de santé (p. ex., approche descendante de type NGP des réformes des années 1980 et 1990). L'analyse de discours, en revanche, permet d'obtenir une synthèse interprétative (Pollitt, 2013) et d'établir des liens entre, d'un côté, certaines évolutions politiques et organisationnelles et, de l'autre, de grands modèles théoriques et des orientations ou principes de prédilection. Il s'agit également de s'intéresser au long terme, plutôt qu'à une réforme particulière ne s'étalant que sur quelques années. Une telle analyse permettrait de souligner les caractéristiques sous-jacentes (orientations, principes, mots-clés) des textes analysés, et de comprendre si celles-ci sont associées à des éléments macrodiscursifs relevant de la réforme de l'administration publique.

PRINCIPAUX DISCOURS OU MODÈLES DE RÉFORME

Ferlie (2017) a proposé un aperçu des réformes du NHS anglais s'étalant sur plus de trente ans. Depuis le début des années 1980, le NHS a subi toute une série de « restructurations » organisationnelles descendantes. Ferlie (2017) a établi des correspondances entre les changements politiques et organisationnels qui se sont succédé au sein du NHS et quatre grands discours ou modèles organisationnels (celui de la NGP et trois discours postérieurs à la NGP), comme suit :

(i) La NGP (à partir des années 1980) est associée à la mise en place de méthodes de gestion issues du secteur privé, de l'évaluation des résultats et de « quasi-marchés », au sein desquels des « commissaires » achètent des services publics à des prestataires issus des secteurs public, bénévole et privé en fonction du meilleur rapport qualité-prix. La NGP obéit surtout à des logiques économiques et gestionnaires, qui s'accompagnent de principes de rapport qualité-prix, de productivité, et de résultats élevés. Elle est également associée à l'élimination de la bureaucratie et à la fin des privilèges des professions et syndicats du service public — dont le pouvoir bien assis et qui ralentit la réforme. Le principal mode de gouvernance de la NGP reposait à la fois sur la hiérarchisation et la concurrence entre organes gouvernementaux. L'objectif des réformes de la NGP était de proposer aux contribuables un choix de services et d'instaurer une

concurrence entre différents prestataires de services, de manière à exercer une pression à la baisse sur les coûts. Partant, la NGP incite la population à adopter un esprit « consommateur » et à participer activement à la sélection de services répondant à ses besoins et désirs particuliers. Les propositions politiques touchant au secteur de la santé mettent également l'accent sur des principes et des mots-clés relevant de la concurrence, de l'efficacité, du choix, de la performance et de l'entreprise (Doolin, 2002) ainsi que sur la gestion du changement (Ferlie, 2017).

(ii) Le discours de la *gouvernance de réseaux* (NG) correspond à la période des gouvernements du New Labour britannique (1997-2010) (Rhodes, 1997, 2007 ; Newman, 2001 ; Osborne, 2010). La NG fait valoir le principe selon lequel les réseaux remettent en question la place de la hiérarchie et de la logique de marché à titre de principal mode de coordination. Par ailleurs, « gouvernance » est un terme d'acception plus large et plus flou que celui de « gouvernement ». Le gouvernement ne possède plus et ne dirige plus de grands services publics. Ainsi, les services publics reposent sur toutes sortes d'acteurs issus de différents secteurs, ce qui sous-entend un important « travail de partenariat ». Plutôt que de procéder à des privatisations franches telles que celles réalisées sous la NGP, l'accent est davantage mis sur la collaboration avec le secteur tertiaire et les entreprises d'économie sociale, censée avoir un impact positif sur le capital social et l'inclusion (notons également l'apparition de nouveaux mots-clés) (Ferlie, 2017). Avec la NG, on passe de « la concurrence à la collaboration » et à l'intégration des services, y compris entre agences de santé et de soins sociaux. Le corps professionnel et la direction générale sont incités à occuper des postes de leadership actif. On propose de renforcer la collaboration et la coproduction avec les groupes de patient-e-s, les organismes locaux et les ONG (Ferlie, 2017).

(iii) Le discours de la *gouvernance à l'ère du numérique* (DEG) (à partir des années 1990) correspond à la réaction du secteur public à toute une série de changements sociétaux et technologiques liés au développement rapide des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Du point de vue de l'administration publique, la DEG comporte trois dimensions : (1) La réintégration des postes politiquement sensibles au sein d'un nombre plus restreint de mégaentités dotées de moyens numériques ; (2) L'adoption d'une approche holistique en matière de prestation de services publics, à savoir la proposition de bouquets de services pour des groupes de client-e-s au lieu de services individuels (concept des « guichets uniques »), pour offrir de multiples services « fusionnés » complètement repensés ; et (3) La numérisation, à savoir l'instauration d'une relation numérique entre les services publics et la population. La DEG est également associée à des services publics plus « agiles » (Dunleavy et al, 2006).

L'essor des technologies web (notamment les « applis » telles que celle du NHS, qui permettent aux patient-e-s et aux prestataires de santé du NHS d'accéder à l'information médicale) pourrait également s'inscrire dans une « deuxième vague » de la DEG (Margetts et Dunleavy, 2013). Dans le secteur de la santé, on assiste également à une progression des dossiers médicaux numériques tenus par les patient-e-s qui consultent

en télémedecine. Le recours croissant aux technologies de l'IA et aux « mégadonnées » signifie peut-être l'aube d'une « troisième vague » de DEG, qui verra ces tendances s'accélérer.

(iv) Le discours de la *reprofessionnalisation* tente de remobiliser les clinicien-ne-s démotivé-e-s alors que leurs connaissances cliniques demeurent cruciales, et ce, dans des secteurs comme l'amélioration de la qualité, la sécurité des patient-e-s ou l'innovation des services de santé. Ferlie (2017) affirme qu'une gestionnarisation excessive peut expliquer la démobilitation de ces professionnel-le-s à l'égard d'activités importantes. Les enquêtes menées sur des scandales dus au manque de qualité des soins avaient révélé que les professionnel-le-s s'étaient tu-e-s (Francis, 2013), notamment dans les années 2020 (Kirkup, 2022). Les connaissances et l'implication des clinicien-ne-s sont cruciales pour la définition de grandes orientations, notamment la sécurité des patient-e-s et l'innovation des services qui doivent reposer sur des critères qualitatifs et cliniques (et pas seulement sur la réduction des coûts).

Les mouvements en faveur d'un « nouveau professionnalisme » (Martin, 2015) proposent de faire appel à la longue expérience des clinicien-ne-s en matière de socialisation et d'éthique pour faire valoir les principes fondamentaux de qualité et d'équité, mis en sourdine dans des domaines très gestionnarisés (qui restent toutefois omniprésents). Les organismes militant pour une réforme clinique (Royal College of Physicians, 2005) appellent également à un renouveau du professionnalisme dans le secteur médical, qui renforcerait par ailleurs la légitimité sociétale de ces professionnel-le-s et la reconnaissance de leur leadership. Parmi les indices de reprofessionnalisation relevés dans les textes d'orientation, on peut citer une insistance sur l'amélioration des études, de la formation et de la mise à niveau des compétences. De telles initiatives feraient appel à une collaboration avec des organismes professionnels (notamment les collèges royaux) et reposeraient surtout sur un principe d'autorégulation et non sur l'imposition de programmes d'études. On pourrait également assister à la mise en place de nouveaux organismes professionnels du secteur social.

MÉTHODES D'ANALYSE DE DISCOURS

Nous analysons trois textes récents (le PHC, le JUC et le WP) qui témoignent d'importantes évolutions politiques et organisationnelles au sein du NHS et du secteur social. Le PHC et le JUC sont des documents d'orientation qui reflètent les programmes politiques du gouvernement et dont les avant-propos respectifs ont été rédigés par des ministres (secrétaire d'État ou ministre de la Santé). En revanche, le WP est un document d'orientation technique très attendu, dont l'avant-propos a été rédigé par la personne dirigeant le NHS (fonctionnaire). Nous avons analysé ces différents documents pour savoir si les discours accompagnant les réformes de l'administration publique et de la gestion variaient en fonction de la nature (politique ou gestionnaire) de ces textes. Autrement dit, nous souhaitions savoir si certains discours de l'administration publique étaient tenus pour acquis et utilisés sans prendre en considération leur connotation politique potentielle.

Nous avons fait appel à un bricolage, en associant différentes méthodes d'analyse de discours. Les documents ont été analysés de manière à en faire ressortir les thématiques ostensibles, les discours et registres holistiques (Borins, 2012; Ferlie, 2017), les caractéristiques particulières (portée, thématiques de prédilection, solutions privilégiées, éléments probants, hypothèses clés, style et présentation) (Pollitt, 2013) et l'utilisation de mots particuliers (Fairclough, 2000; Borins, 2013), que nous avons comparés aux discours de l'administration publique (NGP, NG, DEC et reprofessionnalisation, comme l'avait souligné Ferlie [2017] et que nous avons évoqué en début d'article).

Nous avons, par exemple, cherché des mots particuliers et des thématiques liées à ceux-ci, notamment « productivité », « marchés » et « choix » (associés à la NGP); « collaboration », « intégration », « fusionné », « partenariat » et « réseaux » (associés à la NG); « numérique » et « technologie » (associés à la DEG). Nous avons également examiné le mot « données », également lié à la DEG, en constatant cependant qu'il était utilisé de manière plus large et plus générique; ainsi que « mise à niveau des compétences », « formation », « professionnalisme », « éthique » et « leadership » professionnel ou clinique (associés à la reprofessionnalisation). L'Annexe 1 présente des extraits

Tableau 1 : Nombre de mots associés aux discours de l'administration publique dans les documents d'orientation analysés

Discours	Mot	PHC	JUC	WP	Totalité
NGP	Marché	64	3	18	85
	Personnalisé	63	13	22	98
	Choix	48	7	7	62
	Productivité	4	2	71	77
NG	Réseau	10	5	18	33
	Partenariat	44	104	70	218
	Fusionné	8	90	7	105
	Intégration	30	191	64	285
	Collaboration	23	31	26	80
DEG	Numérique	48	69	117	234
	Technologie	62	20	34	116
Reprofessionnalisation	Former	48	21	494	563
	Compétences	69	49	140	258
	Mise à niveau des compétences	2	0	19	21
	Leadership professionnel/ clinique	0	2	8	10
	(Main-d'œuvre) estimée	11	4	5	20
	Éthique	0	0	4	4
	Professionnalisme	1	1	0	2

illustrant les trois documents d'orientation analysés. Nous expliquons comment nous les avons fait correspondre aux codes de premier et de second niveaux (Gioia et al., 2012) relevant des quatre types de discours de l'administration publique. Pour trianguler notre analyse de discours holistique et thématique, nous avons également compté la fréquence d'utilisation des mots associés aux discours de l'administration publique dans ces documents (Gabriel, 1998 ; Borins, 2012), comme le montre le Tableau 1 présenté ci-dessus.

Enfin, nous avons analysé la relation entre le « texte, la fable et le discours » (Borins, 2012), autrement dit, la manière dont les mots et thématiques ont été mis en œuvre pour établir le sens et le transmettre, et à quel point ceux-ci reflétaient les quatre types de discours de l'administration publique (Ferlie, 2017).

ANALYSES DE DOCUMENTS D'ORIENTATION DU SECTEUR MÉDICO-SOCIAL PUBLIÉS RÉCEMMENT

People at the Heart of Care: Adult Social Care Reform White Paper (livre blanc publié en décembre 2021)

People at the Heart of Care (le PHC) présente le programme de réforme d'aide sociale du gouvernement britannique. L'avant-propos, rédigé par le secrétaire d'État à la santé de l'époque, souligne dès les premières lignes que « les gouvernements successifs n'ont pas tenu compte des difficultés auxquelles le secteur de l'aide sociale pour adultes était confronté » et annonce « des réformes fort tardives sur le financement de l'aide sociale » (p. 6). Ce document fait valoir « un projet offrant à la population choix et contrôle quant aux prestations reçues » (p. 6), ce qui illustre bien la thématique de la marchandisation, caractéristique de la NGP. Cependant, le résumé (p. 8-9) annonce également : « 300 M£ pour intégrer la question du logement aux stratégies médico-sociales », ce qui évoque la NG, « 150 M£ de financement supplémentaire pour permettre une adoption plus large de la technologie et parvenir à une numérisation généralisée », faisant écho à la DEG, et « 500 M£ pour que la main-d'œuvre de l'aide sociale puisse bénéficier de formations et de qualifications adéquates, voir ses compétences reconnues et se sente estimée pour la mobilisation dont elle fait preuve », ce qui fait écho à la reprofessionnalisation de la main-d'œuvre. Ainsi, on voit que les quatre types de discours figurent dans ce premier livre blanc.

Toutefois, le discours qui domine est celui de la NGP, notamment celui de la marchandisation. On en veut pour preuve la présence de mots tels que « marché », « personnalisé » et « choix » (ou de mots associés), qui reviennent respectivement à 64, 63 et 48 reprises. Le PHC incite les citoyen-ne-s consommateur-ric-e-s à faire leurs propres choix en fonction de leurs préférences et de leur situation personnelle, grâce à un élargissement de l'offre d'aide sociale. Partant, il vise également à élargir le marché de la main-d'œuvre de l'aide sociale.

Il étaye ses propos par des éléments probants, notamment des données publiées par l'État, des rapports d'organisations caritatives d'aide sociale (par ex., Age UK) et quelques publications savantes. Il comprend également des études de cas portant sur

des patient-e-s individuel-le-s au profil très complexe pour illustrer le bien-fondé des soins intégrés, et des études de cas organisationnelles véhiculant un discours d'intégration réussie. Les mots « collaboration » apparaissent 23 fois et « partenariat » 44 fois, ce qui montre que le discours de la NG est également bien présent.

Les chapitres 1 (*Introduction*) et 2 (*Our Ten-Year Vision for Adult Social Care*) présentent le projet du gouvernement, lequel envisage une aide sociale plus collaborative, qui permet à la population d'avoir « davantage de choix, de contrôle et d'indépendance » (p. 15) en matière de prestations et de recevoir « une aide sous forme de paiement direct au lieu de prestations préétablies » (p. 17). Par conséquent, on voit que les chapitres introductifs sont fortement empreints d'une optique NGP, puisqu'ils reposent sur l'hypothèse selon laquelle le fait de permettre à la population de faire ses propres choix en matière d'aide sociale (au lieu de lui offrir des ressources supplémentaires) permettra de régler les problèmes dont souffre ce secteur.

Le chapitre 3 (*Strong foundations to build on*) décrit le contexte dans lequel les réformes s'inscrivent. Il souligne la progression de la demande et des coûts de l'aide sociale (discours NGP), la mise en place de nouvelles technologies numériques qui ont fait leurs preuves pendant la pandémie de COVID-19 (discours DEG), la pénurie de main-d'œuvre du secteur de l'aide sociale, en faisant remarquer que « cette main-d'œuvre est notre plus grand atout [...], [mais] souffre d'un roulement de personnel très élevé » (p. 27), ainsi que la nécessité d'une reprofessionnalisation. Ce chapitre fait également état d'un déficit d'innovation et de collaboration dans le secteur de l'aide sociale (discours NG) et sur ce même marché et réitère la nécessité d'« aménager le marché » (à nouveau discours NGP). Ici, le PHC part du principe qu'un renforcement de la collaboration et la mise en place de marchés d'aide sociale sont complémentaires et permettront de résoudre les problèmes existants.

Les chapitres 4 (*Providing the Right Care, in the Right Place at the Right Time*) et 5 (*Empowering those who draw on care, unpaid carers and families*) traitent ensuite de la nécessité de la technologie et de la numérisation (discours DEG), ainsi que de l'intégration, de la collaboration et du partenariat entre les secteurs de la santé, de l'aide sociale et du logement dans le cadre de « partenariats de soins intégrés » et de systèmes de soins intégrés, devant rendre des comptes à des « comités de soins intégrés » (discours NG). On trouve également des références aux thématiques de la NGP, notamment les marchés, les microentreprises apportant des solutions aux problèmes du secteur de l'aide sociale, le versement de « paiements directs » à partir des « budgets personnalisés » des patient-e-s leur offrant « choix et contrôle en matière de prestations » (p. 47), l'information qui permet aux patient-e-s de prendre « des décisions éclairées et autonomisantes concernant [leur] vie » et à connaître « [leurs] droits ». Ainsi, les thématiques de la NGP (marchéisation), de la DEG et de la NG sont également présentes dans ce chapitre.

Le chapitre 6 (*Our strategy for the social care workforce*) traite du perfectionnement professionnel et de la formation, de l'amélioration du bien-être de ces personnes, de la mise en place de carrières et de postes gratifiants et valorisants. Il évoque la mise

en place de nouvelles qualifications, notamment d'un certificat propre au secteur. Le livre blanc annonce un investissement de 500 M£ dans la main-d'œuvre de l'aide sociale (y compris auprès des professionnel-le-s agréé-e-s) avec une garantie du salaire minimum national et des formations pour le développement de compétences numériques. Toutefois, le financement attribué fut finalement inférieur à la somme de 500 M£ qui avait été annoncée et qui était sans doute nécessaire. Il fut ensuite réduit de moitié (250 M£), une somme qualifiée par les organisations caritatives d'aide sociale du Royaume-Uni. d'« insultante¹ », de « cruelle et injuste² » et de « profondément décevante³ », et ridicule comparée à l'investissement de 3,6 M£ dans l'« aménagement de marchés ». Il n'évoque pas la création d'un organisme professionnel. On voit donc que le discours de la reprofessionnalisation comporte des contradictions et manque curieusement de substance dans ce chapitre, compte tenu du fait qu'il porte sur la main-d'œuvre.

Le chapitre 7 (*Supporting local authorities to deliver social care reform and our vision*) est consacré aux indicateurs de prestations durables et au contrôle de la variabilité dans l'aménagement et la commandite de marchés. Il annonce un nouveau financement de « 3,6 milliards de livres sterling pour restructurer le système de tarification de l'aide sociale et permettre à l'ensemble des collectivités locales de verser aux prestataires des honoraires équitables ». Ici, on constate donc une prise de conscience de la nécessité d'investir davantage pour offrir de meilleures prestations, bien que la marchandisation soit à nouveau mise en avant à titre de solution répondant aux problèmes du secteur (on remarque également l'énorme investissement fait dans « l'aménagement du marché » comparé au faible investissement effectué dans la main-d'œuvre). Le PHC dit « s'appuyer sur d'excellentes pratiques d'aménagement du marché qui permettront la réalisation de nos ambitions de réforme » et souhaiter « veiller à l'excellence universelle des pratiques d'aménagement du marché (p. 80). L'aménagement du marché est lié à la collaboration et au travail en partenariat ainsi qu'à l'intégration, à la personnalisation et à la coproduction des prestations. Une fois de plus, on constate que la thématique de la marchandisation propre à la NGP est très prononcée dans ce dernier chapitre et que l'on présuppose que celle-ci est compatible avec la NG.

En résumé, le discours qui prédomine dans le PHC est celui de la marchandisation propre à la NGP. Les discours de la NG et de la DEG viennent étayer celui de la NGP (discours central), tandis que celui de la reprofessionnalisation est faible et comporte des contradictions.

1. <https://www.theguardian.com/society/2023/apr/04/halving-social-care-workforce-funding-in-england-an-insult-ministers-told>

2. <https://www.nursinginpractice.com/community-nursing/cruel-and-unfair-disappointment-as-social-care-funding-halved/>

3. <https://www.lgcplus.com/services/health-and-care/adult-social-care-budget-cut-deeply-disappointing-04-04-2023/>

Joining up care for people, places, and populations (février 2022)

Joining up care for people, places, and populations (le JUC) (DHSC, 2022) présente les programmes du gouvernement visant à intégrer la santé, l'aide sociale et le logement au sein des ICS. Le JUC a permis de préparer la loi Health and Care Act de 2022. Le mot « fusion » figure dans le titre de ce livre blanc ; les mots apparentés à « fusion » sont utilisés à 90 reprises, et ceux relatifs à « partenariat », « intégration » et « collaboration » respectivement à 104, 191 et 31 reprises. Les ICS sont décrits comme constituant « le moteur de la réforme et de l'offre de prestations » (DHSC, 2022, p. 8). Le résumé souligne notamment (DHSC, 2022, p. 7) la nécessité de tirer des leçons « de centres communautaires multi-agences et d'équipes de quartier intégrées », la manière dont les « partenaires locaux sont tombés d'accord sur la demande de la population locale et ont mis en commun leurs ressources de manière intelligente » et dont les « actions ont été menées conjointement par différentes organisations qui se sont engagées à aller au-delà de leurs territoires organisationnels respectifs. » Ici, on voit bien que le discours qui prédomine est celui de la NG.

Le JUC fait fréquemment référence aux « leaders » ou au « leadership » (71 occurrences), notamment aux « leaders locaux » (17 occurrences) qui sont à la fois « autonomisé-e-s » et « imputables » de l'atteinte des « résultats convenus » au niveau local. « Les leaders des collectivités locales et des antennes locales du NHS disposeront d'autonomie pour atteindre les résultats convenus et seront imputables des prestations offertes et du travail accompli » (DHSC, 2022, p. 10). Une telle description du leadership relève d'un discours de NG décentralisée (Ferlie et al., 2013) et non d'une reprofessionnalisation faisant valoir l'autonomisation des professionnel-le-s.

Le JUC ouvre sur un discours teinté d'héroïsme et de morale. Il fait valoir de quelle manière, à l'échelle locale, les systèmes de santé et les collectivités du Royaume-Uni. ont surmonté les difficultés posées par la COVID-19 et peuvent en tirer des leçons. On trouve ainsi : « Les tempêtes de ces deux dernières années ont non seulement représenté une véritable épreuve, mais furent également riches en enseignements » (DHSC, 2022, p. 5, avant-propos des ministres du gouvernement). Le résumé du JUC (DHSC, 2022, p. 7) précise encore : « Le NHS et les collectivités locales ont accompli des choses remarquables pour la population, et ce, dans des circonstances on ne peut plus compliquées. [...] À plusieurs titres, les collectivités locales et le NHS peuvent être fiers et en tirer de nombreuses leçons. » L'avant-propos souligne également l'« indignation morale à l'égard de la persistance des inégalités en matière de santé » (DHSC, 2022, p. 5, Foreword), indique qu'il faudra s'attaquer à ce nouveau problème d'ordre moral et que la population devra participer à cette démarche, ce qui rejoint l'analyse des livres blancs faite par Pollitt (2013).

La JUC soulève « ce monstre » (Pollitt, 2013) qu'est la bureaucratie et propose d'appliquer une approche axée sur les résultats au secteur médico-social, en permettant aux citoyen-ne-s consommateur-ice-s de prendre des décisions individuelles :

une nouvelle approche, mettant l'accent sur la personne et les résultats, tournant le dos aux lourdeurs administratives, à des processus trop complexes et à une bureaucratie où trop de

gens se fourvoient, qui empêchent la population de bénéficier des prestations nécessaires. C'est le début [...] d'une réforme qui redonnera pouvoir et moyens aux citoyen-ne-s et à la société, afin de construire un État stable et juste (DHSC, 2022, p. 5, Foreword).

On voit donc bien que le JUC emprunte fortement au discours de marchandisation propre à la NGP : l'autonomisation citoyenne est présentée comme une solution répondant aux problèmes d'ordre moral et pratique (la marchandisation incarnant ladite solution).

Dans le JUC, « le numérique et les données » sont présentés comme des « vecteurs d'intégration » (DHSC, 2022, p. 9), ce qui correspond au discours de la DEG (approche holistique, misant sur la numérisation). En effet, le mot « numérique » apparaît fréquemment (69 occurrences) dans ce texte. « Les outils numériques permettront à la population de prendre en charge sa santé et d'avoir une meilleure maîtrise des décisions à prendre en la matière » (DHSC, 2022, p. 11) ; « avec davantage d'accès à l'information, les citoyen-ne-s jouiront d'une autonomie accrue sur le plan décisionnel et de davantage de latitude concernant l'établissement fréquenté et le type de prestations reçues » (DHSC, 2022, p.12). La numérisation est donc présentée comme un outil de capacitation de la NGP — synonyme de la latitude offerte aux consommateur-ice-s.

Le chapitre 1 (*Introduction: Delivering More Integrated Services for the 21st Century*) est consacré à la « mission commune » des organismes du secteur médical et social, et fait valoir la « nécessité d'une approche holistique », le « manque de coordination », le « besoin de fusion, non seulement des partenaires de santé et d'action sociale, mais — plus globalement — de postes au sein des collectivités locales et d'organismes de logement », les « partenariats », l'« intégration » et les « objectifs communs ». Il conclut avec la présentation de différentes études de cas sur des personnes au profil complexe et qui exigent une approche médico-sociale bien particulière (DHSC, 2022, p. 19), de manière à illustrer la nécessité des soins intégrés.

Le chapitre 2 (*Shared Outcomes*) débute en soulignant que « la collaboration est essentielle à la fusion des prestations » et qu'il faut « à l'échelle locale, permettre aux responsables de travailler ensemble pour optimiser la mise en commun des ressources » et faire valoir la notion d'imputabilité à partir d'un « référentiel d'objectifs communs » (DHSC, 2022, p. 24). Il s'appuie sur des études de cas organisationnelles de systèmes intégrés (résidence pour personnes âgées au Royaume-Uni.) pour donner des exemples d'atteinte d'objectifs communs. On constate donc que les chapitres 1 et 2 s'inspirent fortement du discours de la NG.

Le chapitre 3 (*Leadership, accountability, and finance*) souligne l'importance de la notion d'imputabilité chez les responsables locaux et du rôle des incitations financières pour proposer une offre de soins intégrés (principes du gestionnariat entrepreneurial). Les expressions « leadership professionnel » et « leadership clinique » ne sont mentionnées que deux fois et s'inscrivent dans la définition globale du leadership local. Le document fait ainsi valoir (DHSC, 2022, p. 30) que : « À l'échelle locale, les responsables — notamment cliniques et professionnel-le-s — sont bien placé-e-s pour appréhender la demande des populations locales et y répondre en effectuant les chan-

gements nécessaires, de manière à offrir de meilleures prestations» (DHSC, 2022, p. 30). Ainsi, le discours prépondérant du JUC relève du concept de citoyenneté consommatrice (Clarke et al., 2007). L'accent est mis sur le choix des prestations médico-sociales, les objectifs, ainsi que les responsables de l'intégration et de l'innovation — principes relevant davantage de la NGP (Ferlie, 2017) que de la reprofessionnalisation.

Le chapitre 4 (*digital and data*) traite des nouvelles technologies numériques et de l'utilisation des données, vecteurs de transformation du secteur de la santé et sur lesquels repose l'intégration des services médico-sociaux, ce qui correspond au discours de la DEG (approche holistique, misant sur la numérisation). Toutefois, soulignons également que l'utilisation de la technologie et des données est fréquemment associée au fait de permettre aux patient·e·s d'effectuer des choix personnalisés. Par exemple :

la fusion des données en temps réel au sein d'un système médico-social intégré permettra une amélioration continue [...] des solutions permettant d'améliorer les prestations médico-sociales [...] les systèmes de technologies et données intégrées permettent à la population de bénéficier d'un pouvoir décisionnel accru quant aux prestations médico-sociales à recevoir (JUC, p. 40).

Ensuite :

[un] système médico-social intégré exige une parfaite transmission de données entre le personnel, les citoyen-ne-s et les aidant-e-s. L'accès aux données permettra de prendre des décisions de manière plus rapide, plus réactive et plus sécuritaire, d'adapter activement les services au profil des populations, de mieux personnaliser les prestations et de limiter les interventions inutiles. Les personnes disposeront des outils nécessaires pour rester indépendantes et en bonne santé, pourront sinon effectuer des choix, sauront se servir du système et prendre des décisions adaptées à leurs besoins (DHSC, 2022, p. 44).

On voit donc que le discours de la DEG relève de la capacitation de la population quant aux prestations à recevoir et rejoint la grande thématique de marchandisation propre à la NGP.

Le chapitre 5 (*the health and care workforce*) est consacré à la reconversion des effectifs du secteur médico-social, de manière à offrir des prestations plus intégrées, à proposer au personnel une mobilité accrue (entre secteurs du médical et de l'aide sociale). Ici, on présente les ICS comme étant au cœur de la planification de la main-d'œuvre et de l'évolution de carrière. Ce chapitre s'appuie également sur des illustrations de planification intégrée de la main-d'œuvre, notamment une stratégie de main-d'œuvre inclusive menée dans une grande ville. La question de l'évolution de carrière des professionnel-le-s du médico-social est peu abordée. Même si le JUC reconnaît la nécessité de renforcer les effectifs pour proposer des prestations intégrées et évoque l'investissement de 500 M£ dans la main-d'œuvre de l'aide sociale, la question de la reprofessionnalisation y est relativement peu abordée et, lorsqu'elle est mentionnée, c'est pour renforcer le discours central de la NG.

En résumé, ce qui domine dans ce document est le discours central de la NG. Il est appuyé par celui, bien présent, de la DEG (et moins par celui de la reprofesssionnalisation), nécessaire à la création et à l'intégration des prestations médicales et sociales (thème relevant de la NG) et aux principes de choix et de personnalisation proposés aux patient-e-s (discours NGP).

NHS Long Term Workforce Plan (juin 2023)

Le NHS Long Term Workforce Plan (le WP) présente la réponse très attendue du gouvernement britannique à la pénurie et à la demande accrue d'effectifs de santé (déjà soulignées dans les livres blancs précédents). Dans son avant-propos, la directrice générale du NHS (haut fonctionnaire, donc, et non ministre) dépeint un NHS « né d'un élan d'espoir », qui « a fait face à de véritables défis » dans le passé et qui, aujourd'hui, génère un fort volume et un large éventail de prestations et compte de nombreux effectifs. Toutefois, elle fait valoir que l'accroissement de la demande, le vieillissement de la population et l'augmentation de l'espérance de vie exercent de nouvelles pressions sur les effectifs du NHS. Le WP représente donc un « moment décisif » dans l'histoire du NHS et « une rare occasion d'envisager la dotation en personnel sur le long terme et d'améliorer les soins », occasion que le NHS a « saisie » en lançant « la plus grande campagne de recrutement de l'histoire des services de santé » et « un programme continu de planification stratégique de la main-d'œuvre » (p. 4). L'avant-propos adopte une tonalité héroïque et joue sur l'affectif pour faire passer au public un message d'espoir tout en faisant valoir l'urgence des défis à relever par le NHS. Partant, il exhorte le public et les effectifs du NHS de soutenir ce projet.

Cependant, on relève également un ton managérial dans l'avant-propos (et, encore plus, dans le corps du texte). Il est question de changements émanant d'organes gouvernementaux et mus par des impératifs de planification (et non par des principes) ; « Établir un plan de dotation en personnel qui résiste à l'épreuve du temps [...] un processus continu permettant d'actualiser ce plan et de veiller à ce qu'il reflète la planification globale des services » (NHS, 2023, p. 5). Plus bas (NHS, 2023, p. 5), on note la phrase suivante, qui relève d'une des thématiques de la DEG (création de mégagences holistiques, reposant sur le numérique) : « Grâce à la fusion de NHS England, Health Education England et NHS Digital au sein d'une nouvelle entité commune, nous sommes désormais beaucoup mieux équipés pour entreprendre cette tâche. »

Le WP souligne également que, si les effectifs de santé de l'Angleterre ont progressé, il restait encore 112 000 postes à pourvoir au sein du NHS et que la pénurie d'effectifs devrait s'aggraver à mesure de l'accroissement et du vieillissement de la population anglaise (NHS, 2023, p. 13). Des réformes sont donc proposées dans trois domaines prioritaires : (1) *Formation* : 2,4 milliards de livres sterling seront injectées pour accroître de 27 % le nombre de structures de formation du personnel de santé, il s'agira de doubler le nombre de places dans les écoles de médecine, de former des médecins supplémentaires par le biais d'« apprentissages », de multiplier les structures de formation de médecine générale et de soins infirmiers, et de limiter la dépendance

à l'égard du recrutement international; (2) *Rétention*: Le WP propose d'accroître la rétention du personnel en offrant des horaires de travail plus souples, en revalorisant les responsables du NHS et la culture organisationnelle, en veillant au bien-être des effectifs, en finançant et en encourageant la formation continue; et (3) *Réforme*: Il faudra améliorer la productivité, l'efficacité et l'efficacé. Pour ce faire, le WP propose de mettre en place de nouvelles méthodes de travail, de former et de sensibiliser le personnel.

Il s'appuie sur des rapports et des données publiés par des organismes publics, des groupes de réflexion sur la santé (par ex., le King's Fund, l'Institute for Fiscal Studies et le Nuffield Trust), des recherches scientifiques et des études indépendantes (par ex., la Topol Review, Exploring how to prepare the healthcare workforce, through education and training, to deliver the future⁴, et la Messenger Review of leadership in health and social care⁵.) Il s'appuie également sur des études de cas pour illustrer une série de problèmes et de solutions (par ex., étude de cas sur un programme d'apprentissage dans le secteur médico-social) (NHS, 2023, p. 52).

Le chapitre 1 (*The case for change*) fait état des pressions croissantes qui s'exercent sur les systèmes de santé en Angleterre et le nombre croissant de postes à pourvoir dans le secteur médical. Ceci explique une dépendance de plus en plus lourde vis-à-vis d'effectifs temporaires coûteux et d'un personnel recruté à l'étranger, ce qui entraîne une explosion des coûts de main-d'œuvre au sein du NHS. Si le WP associe la mise en place des ICS à des possibilités de collaboration (travail, formation, évolutions sur les plans technologique, numérique, des données et de l'IA), il souligne toutefois que cette transition exige une « mise à niveau des compétences » des effectifs quant à l'utilisation de ces technologies et au travail collaboratif (NHS, 2023, p. 33-34). On est ici en présence des discours de la NG, de la DEG et de la reprofessionnalisation.

Le chapitre 2 (*Train — Growing the workforce*) fait état de l'investissement du gouvernement à hauteur de 2,4 milliards de livres sterling dans les études et la formation de davantage de professionnel-le-s de santé, y compris les projets visant à accroître le nombre de structures de formation de médecine et de soins infirmiers, la formation des médecins généralistes, la création d'apprentissages diplômants et la formation d'autres groupes professionnels. Il souligne l'importance d'attirer des professionnel-le-s de santé vers le NHS et d'offrir des horaires de travail souples. Le chapitre 3 (*Retain — Embedding*) évoque ensuite l'importance du renforcement de la culture du NHS pour limiter le roulement du personnel. Il fait état d'un nombre élevé de jours d'absence et de maladie, en soulignant qu'il faudra instaurer un esprit de compassion et d'inclusivité au sein du NHS, valoriser et récompenser le personnel, le mobiliser et se soucier de son bien-être. Ainsi, les chapitres deux et trois font appel au discours de la reprofessionnalisation.

4. <https://www.hee.nhs.uk/our-work/topol-review>

5. <https://www.gov.uk/government/publications/health-and-social-care-review-leadership-for-a-collaborative-and-inclusive-future-on-leadership>

Le chapitre 4 (*Working and training differently*) fait valoir la nécessité d'accroître la productivité des effectifs. Cette évolution fera notamment appel à des innovations numériques et technologiques et à l'IA et à l'automatisation des démarches administratives ; elle exigera de former les professionnel-le-s de santé à des méthodes de travail plus souples, mieux intégrées, plus diversifiées et à une approche plus systémique, impliquant des stages cliniques pluriprofessionnels (p. 81) et une « mise à niveau des compétences » pour préparer les effectifs à « l'avenir numérique » (NHS, 2023, p. 101). Ici, le WP emprunte aux discours de la NGP, de la NG, de la DEG et à celui de la reprofessionnalisation.

Le chapitre 4 (*Reform- Working and training differently*) propose de former davantage d'« associé-e-s » en médecine et en soins infirmiers, de réduire la durée des études de médecine de premier cycle, d'instaurer une formation médicale par l'apprentissage et de faire appel à des médecins SAS (Specialty and Associate Specialist, soit des médecins ayant de l'expérience, mais dont la rémunération est inférieure à celle des « consultant-e-s » les plus chevronné-e-s) et des médecins LED (Locally Employed Doctors, qui ont des contrats à court terme et dont l'exercice se fait généralement sous supervision). On reconnaît ici le discours de la NGP (réduction des coûts, limitation du pouvoir des professionnel-le-s qui résistent au changement, substitution et déqualification) et moins celui de la reprofessionnalisation.

Le chapitre 5 (*Next Steps*) reflète les thématiques des chapitres précédents, tout en soulignant le rôle essentiel des ICS dans la création d'une « main-d'œuvre commune » au médical et à l'aide sociale (NHS, 2023, p. 107) et que « la fusion de Health Education England, NHS Digital et NHS England amènera plus de cohérence et permettra une meilleure coordination de la planification et des actions » (NHS, 2023, p. 108). Les discours sous-jacents ici sont ceux de la DEG et de la NG.

En résumé, si les thématiques de la « formation » et de la « rétention » relèvent du discours de reprofessionnalisation, celles qui touchent à la « réforme » (productivité, efficacité et efficacie) reflètent plutôt celui de la NGP. En effet, le mot « productivité » ou mots apparentés reviennent à 69 reprises dans ce document. Par exemple, dans le dernier paragraphe de la synthèse (NHS, 2023, p. 10-11, *Overview*), on peut relever : « Ce plan repose sur une ambitieuse hypothèse de productivité de la main-d'œuvre [...] exige de poursuivre nos efforts pour parvenir à une excellence opérationnelle [...] les soins doivent être dispensés dans des structures plus efficaces et plus adéquates. » En revanche, les mots « professionnalisme » et « éthique », qui font généralement partie du discours de reprofessionnalisation, n'y figurent pas. Par ailleurs, le fait de former davantage d'associé-e-s en anesthésie, en médecine et en soins infirmiers, d'embaucher plus de médecins SAS et LED, d'instaurer une formation médicale par l'apprentissage et de réduire la durée des études de médecine (qui passeraient de cinq ou six ans à une durée de quatre ans) pourrait être considéré comme une forme de déqualification (là encore, discours NGP).

La mise en place d'innovations numériques et technologiques pour améliorer la productivité et l'efficacité est également très présente dans le WP (le mot « numé-

rique» revient à 117 reprises), ce qui renvoie à un élément clé du discours de la DEG. Il précise les modalités de la fusion de NHS Digital (agence gouvernementale chargée de la mise en place des technologies numériques au sein du NHS anglais) avec NHS England (responsable des questions stratégiques) et Health Education England (qui encadre les études et la formation des professionnel-le-s de santé en Angleterre) (NHS, 2023, p. 24). On retrouve ici les questions d'approche holistique, de réintégration et de numérisation propres à la DEG.

LE WP souligne également que le gouvernement travaillera avec « les effectifs du NHS, les employeurs du NHS, les responsables cliniques, les collèges royaux, les organismes de réglementation professionnelle [...] pour mettre en place et mettre à profit les actions et objectifs définis » (NHS, 2023, p. 12). Ces éléments relèvent du discours plus modéré et plus collaboratif de la NG. WP utilise fréquemment des mots correspondants ou associés à « partenaire » (70 occurrences), « collaboration » (26 occurrences), « intégration » (64 occurrences) et « réseau » (18 occurrences), ce qui atteste de la forte présence du discours NG.

Dans l'ensemble, on constate la présence de l'ensemble des quatre discours (NGP, NG, DEG et reprofessionnalisation) dans le WP, bien que celui de la reprofessionnalisation soit contradictoire.

DISCUSSION FINALE

Nous avons analysé une série de discours de l'administration publique (NGP, NG, DEG et reprofessionnalisation, comme souligné par Ferlie, 2017) mis en œuvre dans trois documents d'orientation récents qui présentent la réforme du secteur médico-social au Royaume-Uni, en examinant leurs grandes thématiques, leurs registres, discours, caractéristiques particulières et les mots utilisés (Fairclough, 2000; Borins, 2012; Pollitt, 2013; Ferlie, 2017). Dans l'ensemble, nous avons constaté une forte ou très forte présence des discours de la NGP, de la NG et de la DEG, tandis que le discours de la professionnalisation manquait de substance ou présentait des contradictions.

La présence du discours de la NGP était très forte dans l'ensemble de ces documents. La présence du principe de marchandisation de la NGP (« choix » et « personnalisation » proposés aux patient-e-s et aux citoyen-ne-s, « marchés » de prestataires) est forte dans le PHC et très forte dans le JUC. Dans le WP, la présence du discours de gestionnariat de la NGP est également très forte, mais l'angle adopté est différent. Il est question de « productivité » et d'« efficacité » de la main-d'œuvre, principes qui relèvent du gestionnariat, mais dont les objectifs sont mal définis — constat qui fait écho à l'analyse menée précédemment par Pollitt (2013) sur la réforme de l'administration publique. L'examen de ces textes, adossé aux précédents articles de Ferlie (2017) et de Pollitt (2013), nous permet de conclure que le discours de la NGP est toujours bien présent.

La présence du discours de la NG est également très forte dans ces documents. En effet, l'accent est aujourd'hui mis sur la « fusion » des activités, les « partenariats », la

«collaboration» et l'«intégration» — thèmes étroitement associés à la NG et dont la présence est particulièrement forte dans le JUC. Ainsi, une fois encore, si l'on compare notre analyse avec des articles publiés précédemment (Ferlie, 2017 ; Pollitt, 2013 ; Alvarez-Rosete et Mays, 2014), il semble que le discours de l'administration publique de la NG ait bien tenu la route (même s'il a décliné dans les années 2010), bien que le terme «réseau» soit aujourd'hui moins fréquent.

Nous avons également constaté que la présence du discours de la DEG était très forte dans ces trois documents d'orientation. Il est possible que le discours de la DEG soit en progression : on demande davantage de travail d'analyse, surtout avec la montée des technologies numériques, de l'IA, des mégadonnées dans le secteur médico-social. Il s'agit peut-être d'une «troisième vague» de DEG s'inscrivant après la «deuxième vague», telle que décrite par Margetts et Dunleavy (2013). Toutefois, les principes de la DEG ne constituent pas vraiment un discours de réforme publique à proprement parler. Notre analyse montre plutôt que la DEG vient étayer et «valider» les discours-cadres de la NGP et de la NG, dont la présence est plus forte (dans le PHC et le JUC, respectivement). Il reste à savoir si les textes d'obédience DEG font davantage valoir certaines notions sociales sous-jacentes (notamment coproduction électronique et nouveaux modes de participation de la population) ou, à défaut, un discours purement technologique.

Le discours de la reprofessionnalisation est faible dans le PHC et le JUC, et lorsqu'il est question de reprofessionnalisation, c'est pour étayer les autres discours (ceux de la NGP, de la NG ou de la DEG). Par exemple, on précise que les professionnel-le-s seront formé-e-s aux compétences numériques, au travail pluriprofessionnel ou collaboratif, ou recevront une formation sur les gains de productivité. Par ailleurs, si le WP évoque très souvent les questions de valorisation, de formation et de mise à niveau des compétences de la main-d'œuvre (discours de reprofessionnalisation), il fait état de nouveaux postes d'«associé-e-s» quasi professionnel-le-s en soins infirmiers et en médecine et du projet de réduire la durée des études de médecine, ce qui pourrait être interprété comme une forme de déqualification (discours NGP). Ainsi, dans l'ensemble, nous avons trouvé que la présence du discours sur la reprofessionnalisation était faible ou que ce discours comportait des contradictions.

Nos conclusions sont résumées dans le Tableau 2.

Dans l'ensemble, notre analyse met en évidence l'hybridité des discours de l'administration publique : différents discours de réforme coexistent sous forme hybride et stratifiée (Denis et al., 2015). Dans le PHC et le JUC, les discours dominants relèvent de la NGP (marchéisation) et de la NG, respectivement ; ils sont étayés par des discours de second niveau, et tout particulièrement par celui de la DEG. Le WP fait appel à l'ensemble de ces quatre types de discours pour aborder l'épineuse question de la main-d'œuvre, bien que celui de la reprofessionnalisation soit mis en œuvre de manière contradictoire, ce qui pourrait peut-être s'expliquer par la neutralité politique de ce document.

Tableau 2 : Présence des discours de l'administration publique dans les documents d'orientation du secteur médico-social

Document/discours	NGP	NG	DEG	Reprofessionnalisation
People at the Heart of Care: Adult Social Care Reform (PHC)	Forte (marchéisation)	Très forte	Très forte	Faible et contradictoire
Joining up care for people, places, and populations (JUC)	Très forte (marchéisation)	Forte	Très forte	Faible
NHS Long Term Workforce Plan (WP)	Très forte (productivité)	Très forte	Très forte	Contradictoire
Ensemble des documents	Très forte (et constante)	Très forte (et constante)	Très forte (en progression, rôle de validation)	Faible et contradictoire

Cependant, cette hybridité implique que tous ces discours d'administration publique, même les « récits d'apparence contradictoire » (Alvarez-Rosete et Mays, 2008 ; 2014), tels que la marchéisation, les notions de choix et de personnalisation (NGP) ainsi que la collaboration, le partenariat, la fusion et l'intégration (NG), sont complémentaires. Les tensions susceptibles d'émerger de la superposition de ces discours ne sont pas du tout évoquées. Tout comme l'étude précédente de Pollitt (2013), l'examen de ces trois documents d'orientation montre que les réformes des politiques publiques, qui exhortent la population à s'attaquer aux problèmes, imaginent pouvoir résoudre les énormes difficultés auxquelles fait face le secteur médico-social, notamment sur le plan de la main-d'œuvre, sans y injecter des ressources conséquentes. Cependant, espérer transformer ce secteur sans nouvelles ressources peut sembler irréaliste (Alderwick et al., 2022).

En outre, au moment de la sortie du WP (juin 2023), le gouvernement conservateur de l'époque se préparait aux élections générales et semblait mal parti pour les remporter (il les a d'ailleurs perdues en 2024). Théoriquement, il lui aurait été plus facile d'annoncer des engagements financiers dans le WP, puisque cette obligation aurait incombé au gouvernement suivant. Ce constat soulève des questions quant à l'utilisation politique et rhétorique des discours de réforme de l'administration publique dans les documents d'orientation du secteur médico-social en période de transition gouvernementale — questions qui exigeraient un examen plus approfondi. Toutefois, le gouvernement travailliste élu en 2024 a récemment proposé de généreuses augmentations de salaire aux professionnel-le-s de santé⁶, ce qui laisse supposer qu'il s'intéresse davantage à la reprofessionnalisation, ou, tout au moins, à la rétention des

6. <https://www.gov.uk/government/news/fresh-offer-paves-way-to-end-junior-doctor-strikes#:~:text=The%20BMA%20will%20recommend%20members%20accept%20the%20offer%20which%20could,award%20for%202023%20to%202024.>

effectifs professionnels. Il peut donc y avoir continuité des discours de l'administration publique d'un gouvernement à l'autre. Cette question pourrait être examinée de plus près.

Pour terminer, il convient de comprendre dans quelle mesure les discours de réforme de l'administration publique sont infléchis par les orientations politiques. Le langage utilisé dans les deux livres blancs (PHC et JUC), dont la teneur politique est plus forte, était plus intéressant à analyser que celui du WP, d'obédience plus gestionnaire. Les idées proposées et le langage mis en œuvre par le gouvernement du New Labour (1997 à 2010) étaient sans doute d'une complexité inhabituelle et s'appuyaient sur de grands textes exigeants (Giddens, 1998). Ils ont donc donné lieu à des stratégies bien particulières de réforme de l'administration publique. Toutefois, d'après notre analyse (de textes d'orientation récents), cet ambitieux projet ne semble pas avoir été réitéré par les gouvernements suivants ; par conséquent, il s'agissait sans doute d'un cas isolé.

Limites et futures pistes de recherches

Enfin, quelles pistes de recherche se dégagent de notre analyse actualisée ? Il ressort de notre discussion sur l'hybridation des discours de réforme de l'administration publique (y compris les « récits d'apparence contradictoire » [Alvarez-Rosete et Mays, 2008, 2014]) la nécessité d'entreprendre une étude plus approfondie du processus d'élaboration de ces livres blancs (PHC et JUC). Elle pourrait comprendre des entretiens avec de grands acteurs de la vie publique, ce qui reviendrait à reprendre la démarche d'Alvarez-Rosete et Mays (2014), laquelle, selon nous, avait mis en évidence une tension entre la rhétorique d'ouverture et d'inclusivité mise en avant dans ces documents et le contrôle exercé de manière descendante par le gouvernement sur le processus d'élaboration desdits documents. Combien de parties prenantes ont été impliquées dans la rédaction de ces propositions ? Quelle influence ont-elles exercée ? Le gouvernement a-t-il exercé un contrôle descendant, en dépit de sa rhétorique de collaboration ? Ou bien y a-t-il eu alternance entre ces deux modes, d'une phase à l'autre ?

Par ailleurs, à quels autres domaines de recherche en administration publique cette analyse de discours pourrait-elle servir ? Par exemple, elle pourrait être appliquée à l'analyse de programmes de partis politiques, de discours ministériels destinés à un public politique, même très ciblé (discours prononcé devant le parlement ou au congrès annuel d'un parti ou figurant dans l'éditorial d'un journal d'opinion). Il serait également très intéressant de l'élargir à l'analyse de systèmes linguistiques donnés au sein de la sphère politique (par ex. ceux de groupes de réflexion). Toutefois, elle serait sans doute moins adaptée à l'analyse de textes d'orientation dominés par la logique technique d'une fonction donnée (telle que les RH ou la finance) ou encore pour l'analyse des rapports rédigés par les nombreux comités consultatifs scientifiques chargés de secteurs très pointus dans les politiques de santé, et qui n'ont pas l'« ampleur » des documents qui relèvent du gouvernement central et mettent en avant les projets de réforme analysés par Pollitt (2013).

Enfin, notre article comporte certaines limites, lesquelles pourraient déboucher sur de futurs travaux de recherche. Notre analyse porte uniquement sur le Royaume-Uni, voire sur l'Angleterre; il serait donc intéressant de savoir si des analyses similaires ont été réalisées dans d'autres pays. En France, par exemple, le nouveau parti « centriste » dirigé par le président Macron a remplacé l'ancien duopole opposant socialisme et gaullisme. La rhétorique et les propositions politiques de ce parti (surtout au tout début, alors que sa mission était en cours de définition) en matière de réforme de l'administration publique ont-elles été caractérisées par un nouveau langage politique? Nous espérons par conséquent que de telles analyses de discours, appliquées aux réformes de l'administration publique, seront faites dans d'autres pays.

RÉSUMÉ

Cet article analyse des discours de réformes en santé et en services sociaux dans l'administration publique à partir de trois documents de politiques britanniques récents. L'étude décèle la ténacité des discours de la « nouvelle gestion publique », de la « gouvernance par réseaux » et de la « gouvernance de l'ère numérique ». Pendant ce temps, les discours de reprofessionnalisation semblent faibles et contradictoires. Le texte démontre la puissance des métadiscours liés à la nouvelle gestion publique, notamment l'importance de la marchandisation et du choix de la clientèle patiente. Ces métadiscours trouvent aussi écho dans la gouvernance par réseaux, avec son accent sur la collaboration et l'intégration. En retour, ceux-ci reposent sur des sous-discours d'une robuste gouvernance de l'ère numérique et d'une faible reprofessionnalisation. L'analyse conclut que les discours en administration publique coexistent de façon hybride. Mais cela soulève des questions quant aux tensions possibles entre les discours, bien que les documents de politiques en fassent fi. Ce résultat souligne la nécessité d'approfondir les recherches sur l'usage politique et rhétorique des différents discours sur la réforme de l'administration publique.

Mots clés : discours sur la réforme de l'administration publique, nouvelle gestion publique, gouvernance par réseau, gouvernance de l'ère numérique, reprofessionnalisation.

ABSTRACT

Government Narratives of Public Management Reform: The Case of English Health and Social Care

This paper analyses public management narratives in three recent UK policy documents proposing reform in health and social care. The analysis identifies the persistence of New Public Management (NPM), Network Governance (NG) and Digital Era Governance (DEG) narratives, while finding narratives of reprofessionalisation to be weak and contradictory. The paper argues that strong master narratives associated with NPM, particularly emphasizing marketization and patient choice, and NG, focusing on collaboration and integration, are enabled and supported by substantial DEG and weak reprofessionalisation sub-narratives. Thus, the paper concludes that public management narratives coexist in a hybridized manner, while raising questions about potential tensions between these narratives, which are glossed over in policy documents. This finding therefore highlights the need for further research exploring the political and rhetorical use of different narratives in public management reform.

Keywords : Public management reform narratives, new public management, network governance, digital era government, reprofessionalisation.

RESUMEN

Narrativas gubernamentales de la reforma de la gestión pública: el caso del sistema de salud y de servicios sociales inglés

Este artículo analiza las narrativas de la gestión pública en tres documentos políticos recientes del Reino Unido que proponen reformas del sistema de salud y de servicios sociales. El análisis identifica la persistencia de las narrativas de la Nueva Gestión Pública (NGP), la Gobernanza en Red (GN) y la Gobernanza de la Era Digital (GED) y constata que las narrativas de reprofesionalización son débiles y contradictorias. En este artículo se sostiene que las narrativas principales asociadas con la NGP, que hacen especial hincapié en la mercantilización y la elección del paciente, y con la GN centrada en la colaboración y la integración, son posibles y son respaldadas por abundantes subnarrativas GED y de reprofesionalización que son débiles. Por tal motivo, el artículo concluye que las narrativas de la gestión pública coexisten de forma híbrida, y a la vez plantean interrogantes sobre las posibles tensiones entre esos discursos, que son ignoradas en los documentos políticos. Por lo tanto, esta conclusión enfatiza en la necesidad de seguir investigando el uso político y retórico de las distintas narrativas en la reforma de la gestión pública.

Palabras claves: narrativas de la reforma de la gestión pública, nueva gestión pública, gobernanza en red, gobierno de la era digital, reprofesionalización.

BIBLIOGRAPHIE

- Alderwick, H., Hutchings, A. et Mays, N. (2022). A cure for everything and nothing? Local partnerships for improving health in England. *BMJ*, (378). <https://doi.org/10.1136/bmj-2022-070910>
- Alvarez-Rosete, A. et Mays, N. (2008). The evolution of the UK health policy process since 1997: a shift from government to governance. *British Politics*, 3(2), 183-203.
- Alvarez-Rosete, A. et Mays, N. (2014). Understanding NHS policy making in England: the formulation of the NHS plan, 2000. *The British Journal of Politics and International Relations*, 16(4), 624-644.
- Bevir, M. et Rhodes, R.A.W. (2003). *Interpreting British Governance*. Routledge.
- Bevir, M. et Rhodes, R. (2006). *Governance stories*. Routledge.
- Bevir, M. et Rhodes, R. (2008). The differentiated polity as narrative. *The British Journal of Politics and International Relations*, 10(4), 729-734.
- Borins, S.F. (2011). *Governing fables: Learning from public sector narratives*. IAP.
- Borins, S.F. (2012). Making narrative count: a narratological approach to public management innovation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 165-189.
- Denis, J.L., Ferlie, E. et Van Gestel, N. (2015). Understanding hybridity in public organizations. *Public Administration*, 93(2), 273-289.
- Department of Health (2000). *NHS Plan: A Plan for Investment; A Plan for Reform*. HMSO.
- Department of Health of Social Care (DHSC) (2021). *People at the Heart of Care*. CP 560. HMSO.
- DHSC (2022). *Joining Up Care for People, Places and Populations*. CP 573. HMSO. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/620e4c65d3bf7f4f0399cffc/joining-up-care-for-people-places-and-populations-web-accessible.pdf>
- Doolin, Bill. (2002). Enterprise discourse, professional identity and the organizational control of hospital clinicians. *Organization Studies*, 23(3), 369-390.
- Dunleavy, P. (1995). Policy disasters: explaining the UK's record. *Public Policy and Administration*, 10(2), 52-70.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. et Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467-494.
- Fairclough, Norman (2000). *New labour, new language?* Routledge.

- Ferlie, E. (2017). Exploring 30 years of UK public services management reform—the case of health care. *International Journal of Public Sector Management*, 30(6-7), 615-625.
- Ferlie, E., Dopson, S., Bennett, C., Fischer, M., Ledger J. et McGivern, G. (2018). *The politics of management knowledge in times of austerity*. Oxford University Press.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S. et Bennett, C. (2013). *Making wicked problems governable?: The case of managed networks in health care*. Oxford University Press.
- Francis Inquiry (2013). *Report of the Mid Staffordshire NHS Foundation Trust Public Enquiry: Executive Summary*. HC 947. HMSO.
- Gabriel, Y. (1998). The Use of Stories. Dans G. Symon et C. Cassell (dir.), *Qualitative Methods and Analysis in Organizational Research*. Sage.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Polity Press.
- Gioia, D., Corley, K et Hamilton, A. (2012). Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research: Notes on the Gioia Methodology. *Organizational Research Methods*, 16(1), 15-31.
- Kirkup, R. (2022). *Maternity and neonatal services in East Kent: 'Reading the signals' report: The report of the independent investigation led by Dr Bill Kirkup on maternity and neonatal services in East Kent*. Department of Health and Social Care.
- Margetts, H. et Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 371(1987), article 20120382. <https://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>
- Martin, G.P., Armstrong, N., Aveling, E.L., Herbert, G. et Dixon-Woods, M. (2015). Professionalism Redundant, Reshaped, or Reinvigorated? Realizing the “Third Logic” in Contemporary Health Care. *Journal of health and social behavior*, 56(3), 378-397.
- Newman, J. (2001). *Modernizing Governance*. Sage.
- NHS (2023). *NHS Workforce Plan*. NHE England.
- Osborne, S. (2010). Introduction — The (New) Public Governance — A suitable Case for Treatment? Dans S. Osborne (dir.), *The New Public Governance* (p. 1-16). Routledge.
- Pollitt, C. (2013). The evolving narratives of public management reform: 40 years of reform white papers in the UK. *Public Management Review*, 15(6), 899-922.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Open University Press.
- Rhodes, R. A.W. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264.
- Royal College of Physicians (2005). *Doctors in Society*. RCP.

Annexe 1 : Tableau de codage des données

Discours	Codes théoriques de second niveau	Doc	Extraits illustratifs (les codes empiriques de premier niveau figurent en gras) des documents d'orientation (PHC = <i>People at the Heart of Care</i> , 2021 ; JUC = <i>Joining up care for People, Places & Populations</i> , 2022 ; WP = <i>NHS Long Term Workforce Plan</i> , 2023)
NGP	Marchéisation ; concurrence et choix des citoyen-ne-s/patient-e-s/consommateur-ice-s	PHC	« Un projet offrant à la population choix et contrôle quant aux prestations reçues. » (PC, p. 6) « Intégrer de nouveaux modèles de soin, diversifiés et novateurs, qui offriront une aide personnalisée reflétant les choix de l'individu . » (PC, p. 45) « Les paiements directs et les budgets personnels sont essentiels pour permettre au public d'avoir davantage de choix et de contrôle en matière de prestations. » (PC, p. 57) « Renforcement des moyens consacrés à l' aménagement du marché et aux commandites... présenter notre projet de réforme [...] veiller à l'excellence universelle des pratiques d' aménagement du marché . » (PC, p. 78-79)
		JUC	« Redonner pouvoir et moyens aux citoyen-ne-s . » (JC, p. 5) « Nous voulons que les gens puissent choisir leurs conditions de logement. » (JC, p. 14) « Fusion des services offerts aux individus, grâce à un élargissement du recours aux budgets de santé personnalisés [...] permettre aux individus d'avoir davantage de choix et de contrôle concernant leur santé, et plus de prestations individualisées . » (JC, p. 36)
		WP	« Ce plan repose sur une ambitieuse hypothèse de productivité de la main-d'œuvre [...] efforts pour parvenir à une excellence opérationnelle [...] prestations dispensées dans des structures plus efficaces et plus adéquates [...] permettre d'accroître la productivité de la main-d'œuvre . » (WP, p. 10-11)
NG	Gestionnariat ; axé productivité et efficience Réseaux, Partenariat, Collaboration, Intégration, « Fusionné » Leadership local et imputabilité à l'égard des résultats convenus	PHC	« Intégrer le logement aux stratégies médico-sociales. » (PC, p. 8-9) « Ce livre blanc [...] veillera à ce que les collectivités locales et les prestataires mettent en place de nouvelles approches , novatrices et collaboratives , dans le secteur de l'aide sociale [...] équipés pour collaborer , prendre des décisions communes , former des alliances pour résoudre des problèmes communs . » (PC, p. 24) « Travailler au sein d'une équipe pluridisciplinaire capable de communiquer et de collaborer . » (PC, p. 42) « Notre stratégie concernant la main-d'œuvre exigera que le gouvernement national travaille en partenariat avec les secteurs locaux. » (PC, p. 93) « Miser sur le partenariat pour les questions d' aménagement du marché et de commandites, pour offrir un éventail de prestations et d'aides plus varié. » (PC, p. 93)

NC (suite)	Réseaux, Partenariat, Collaboration, Intégration, « Fusionné » Leadership local et imputabilité à l'égard des résultats convenus	JUC	« Centres communautaires multiagences, équipes de quartier intégrées [...] les partenaires locaux sont tombés d'accord sur la demande de la population locale [...] ont mis en commun leurs ressources de manière intelligente [...] menées conjointement par différentes organisations [...] au-delà de leurs territoires organisationnels respectifs [...] proposer des services médico-sociaux intégrés. La population devrait pouvoir bénéficier de prestations fusionnées, grâce à une optimisation des ressources et services publics [...] la fusion des services pour mieux servir la population a également une incidence sur la satisfaction professionnelle, puisqu'elle permet d'éliminer certains des obstacles empêchant le personnel de dispenser les prestations comme il l'entend. » (JC, p. 7) « La création de comités de soins intégrés (ICB) et de partenariats de soins intégrés (ICP) permettra de réellement mettre en place des collaborations interterritoriales au sein du système médico-social, de prendre des décisions communes et de former des alliances pour s'attaquer à des problèmes communs [...] Les ICS, qui font maintenant partie intégrante du système médico-social, ont un rôle essentiel à jouer pour éliminer les derniers obstacles à l'intégration des prestations et au succès intégral des partenariats locaux. Ces ambitions figurent au cœur de ce document, lequel présente de manière plus détaillée les mesures qui permettront d'autonomiser davantage les leaders et de renforcer le travail collectif entre le NHS et les autorités locales, afin que ces partenariats permettent de mieux répondre à la demande. » (JC, p. 15-16) « À l'échelle nationale, nous pouvons faciliter encore davantage l'intégration des effectifs en éliminant les obstacles à la planification et au travail collaboratifs. » (JC, p. 50) « Les leaders des collectivités locales et des antennes locales du NHS disposeront d'autonomie pour atteindre les résultats convenus et seront imputables des prestations offertes et du travail accompli. » (JC, p. 10) « Établir un programme national de leadership permettant le développement des compétences requises pour transformer le système et la mise en place de partenariats locaux. » (JC, p. 65)
		WP	« Prendre les mesures nécessaires pour accroître la mobilité du personnel entre différents territoires et secteurs à partir de fonds collaboratifs. » (WP, p. 55) « NHS England consultera ses partenaires pour mettre en place un cadre national, pluriprofessionnel, intégrant soins de santé primaire et soins communautaires, et un référentiel professionnel définissant les évolutions de carrière [...] Mise en place de parcours professionnels intégrés pour permettre aux effectifs de la santé et de l'aide sociale d'évoluer ensemble. » (WP, p. 67-68) « La mise en œuvre de ce plan exigera l'adoption, dans l'ensemble du système, de nouvelles formes de conception et de planification intégrées de la main-d'œuvre. » (WP, p. 90) « Ce principe de fusion sera nécessaire, non seulement pour regrouper la main-d'œuvre, les services et les finances, mais également sur le plan des études et de la formation. » (WP, p. 10)

DEG	Utilisation des technologies numériques : mégas-agences dotées de moyens numériques Relations avec le public (citoyen-ne-s/patient-e-s/consommateur-ice-s) reposant sur le numérique Services publics agiles et « fusionnés », reposant sur le numérique	PHC	« 150 M€ de financement supplémentaire pour permettre une adoption plus large de la technologie et parvenir à une numérisation généralisée dans le secteur de l'aide sociale. L'adoption d'outils numériques et de la technologie peuvent renforcer l'autonomie des personnes et l'amélioration de la qualité des soins. » (PC, p. 7) « Équiper d'outils numériques pratiques les personnes bénéficiant de prestations et leurs aidant-e-s, notamment dans leurs logements ; équiper les effectifs de l'aide sociale d'outils numériques, ainsi que des compétences et de la confiance en soi nécessaires à leur utilisation [...] créer une infrastructure de technologies numériques et de données qui permettra de transformer l'offre de prestations. » (PC, p. 33) « Les technologies numériques permettent également d'optimiser les prestations d'aide sociale du point de vue des effectifs. Informatisation de l'établissement des horaires... accès numérisé aux dossiers d'aide sociale. » (PC, p. 40) De telles ambitions (système de prestations numérisé) exigeront des effectifs compétents, sachant se servir de la technologie... nous proposerons un programme exhaustif de formation aux technologies numériques... des ressources en ligne pour acquérir des compétences numériques transférables. » (PC, p. 44) « Nous créerons également un nouveau centre pour cette main-d'œuvre sectorielle — une plateforme numérique centrale destinée à la main-d'œuvre. » (PC, p. 75) « Pour mener à bien notre ambitieux programme de transformation numérique [...] Nous publierons un plan détaillé de l'application des technologies à l'aide sociale. » (PC, p. 92)
		JUC	« Pour offrir des prestations médico-sociales intégrées et de nouveaux modèles d'aide, un socle de compétences en technologies numériques sera requis partout [...] Les outils numériques permettront à la population de prendre en charge sa santé et d'avoir une meilleure maîtrise des décisions à prendre en la matière [...] grâce à l'appli du NHS et au site NHS.uk, à la télésurveillance de santé et aux applis de santé numériques [...] Nous soutiendrons la transformation numérique grâce à la reconnaissance officielle, dans le système national de rémunération du NHS (Agenda for Change), des professions du numérique et des données, y compris les compétences de base en numérique, technologie et données dans la formation de l'ensemble des effectifs médico-sociaux. » (JC, p. 11) « Grâce à la NHS Digital Academy, former la prochaine cohorte de leaders du numérique [...] professionnaliser les professions du numérique, en attirant des diplômé-e-s de talent. » (JC, p. 44) « Inciter les organisations faisant partie d'un même ICS à utiliser des systèmes numériques communs, afin de faciliter les interactions et le partage d'information et de permettre aux équipes intervenant auprès d'une même personne à accéder à des données précises en temps voulu. » (JC, p. 45)

DEG (suite)	Utilisation de technologies web, d'applis, de « mégadonnées » et de l'intelligence artificielle	WP	« Pour ce faire, le personnel du NHS devra continuer à développer ses compétences et ses moyens dans le domaine numérique et devra adopter de nouvelles méthodes de travail. » (WP, p. 14) « Le passeport numérique NHS Digital Staff Passport permet au personnel de passer facilement d'un organisme à l'autre au sein du NHS, évitant ainsi la duplication de démarches inutiles (vérification des antécédents professionnels ; formations obligatoires). » (WP, p. 68) « Le personnel du NHS devra tirer pleinement parti des innovations numériques et technologiques [...] Pour réussir, ces innovations exigent un investissement conséquent et continu dans le numérique ainsi qu'une veille constante pour évaluer l'incidence de ces technologies sur les effectifs et la dotation en personnel. » (WP, p. 72-73) « Grâce à un NHS numérisé et connecté, les services proposés seront plus efficaces et efficaces » (WP, p. 76) « Ce plan souligne notre engagement à miser sur la pleine intégration des technologies numériques aux parcours de formation. » (WP, p. 86) « La NHS Digital Academy est le nouveau centre d'apprentissage des technologies et du développement numériques. Une évaluation des compétences numériques aussi, qui permette d'évaluer les besoins de formation de la main-d'œuvre dans ce domaine. » (WP, p. 101) « La fusion de Health Education England, NHS Digital et NHS England permettra plus de cohérence et une meilleure coordination de la planification et des actions. » (WP, p. 108)
Re-professionnalisation	Mise à niveau des compétences, études et formation des professionnel-le-s Encourager le leadership clinique (aucune référence au professionnalisme ni à l'éthique professionnelle)	PHC 21	« 500 M£ pour que la main-d'œuvre de l'aide sociale puisse avoir une formation et des qualifications adéquates, voir ses compétences reconnues et se sente estimée pour la mobilisation dont elle fait preuve. » (PC, p. 8-9) « Nous souhaitons avoir une main-d'œuvre qualifiée et estimée. » (PC, p. 18)
		JUC	« À l'échelle locale, les responsables — notamment cliniques et professionnelles — sont bien placés pour appréhender la demande des populations locales et y répondre en effectuant les changements nécessaires, de manière à obtenir de meilleurs résultats. » (JC, p. 30) « La mise en commun de parcours d'étude et de formation peut jouer un rôle important dans la mise en place d'une main-d'œuvre intégrée. Il peut s'agir d'effectifs de secteurs différents ou d'équipes au sein d'un secteur donné, qui suivent une formation commune et apprennent à comprendre le rôle joué par leurs collègues. » (JC, p. 53)
		WP	« Nous devons mettre à niveau les compétences fondamentales de la main-d'œuvre et renforcer le nombre de postes d'expert-e-s dans les domaines de la médecine numérique, génomique et personnalisée. » (WP, p. 33) « Nous voulons que le personnel du NHS se sente estimé. » (WP, p. 62) « Mettre à niveau et former le personnel pour tirer profit des technologies et éviter le risque de déqualification. » (WP, p. 73)



Les réformes de l'enseignement universitaire en tensions : le cas de la France

CHRISTINE MUSSELIN

Sciences Po, CSO, CNRS

christine.musselin@sciencespo.fr

LE PRÉSENT ARTICLE A POUR OBJECTIF DE METTRE AU JOUR ET D'ANALYSER LES TENSIONS qui traversent les réformes de l'enseignement supérieur et de questionner l'apparente continuité des transformations conduites en France depuis le milieu des années 2000. Nous ne nous intéresserons donc ni à l'origine de ces réformes ni à leurs conséquences¹, mais à leurs dynamiques internes.

En effet, à première vue, ces réformes ont suivi une trajectoire très stable malgré les changements de gouvernement survenus au cours des quatre quinquennats présidentiels que couvrent cette vingtaine d'années et le contexte économique mouvant qui la caractérise². Elles s'inscrivent dans un même tournant idéologique — passage d'un principe d'équivalence entre les établissements à un principe de différenciation — et elles mobilisent un répertoire de mesures qui semblent imperméables aux fluctuations électorales : renforcement des exécutifs universitaires, mise en compétition des

1. Qui ont été déjà étudiées et souvent critiquées. On pourra notamment se reporter au numéro spécial de la Revue française de pédagogie, réalisé sous la direction de Sylvain Doussot et Xavier Pons (2020).

2. Pour une stimulante réflexion sur les liens entre contexte économique et financement de l'enseignement supérieur et de la recherche en France, aux États-Unis et en Grande-Bretagne, on pourra se reporter à Vincent Carpentier (2018).

universités pour l'accès aux ressources, valorisation de la méritocratie scientifique, prise en compte de la performance étudiante, et restructuration du paysage de l'enseignement supérieur, constituent des constantes sur la période.

Dans une première section, nous rappellerons les principales orientations prises par les réformes universitaires puis nous montrerons que leur inscription dans la durée tient à la pérennité d'un ensemble d'élites programmatiques (Hassenteufel et Genieys, 2020), administratives ou universitaires, qui ont exercé des fonctions différentes tout au long de la période, mais ont toujours occupé des fonctions leur permettant de défendre leur projet réformateur et de le mettre en œuvre.

Toutefois, dans les trois sections suivantes, nous déconstruirons partiellement cette vision linéaire pour mettre successivement en lumière les tensions qui ont traversé ces réformes et les mécanismes qui permettent de les expliquer.

Nous commencerons par l'une des mesures phares de la mise en compétition des universités entre elles : la sélection d'une dizaine d'établissements considérés comme des « *world class universities* » (Altbach et Salmi, 2011) ou comme susceptibles de le devenir, auxquels a été attribué le label d'Ixex (Initiatives d'excellence). Pour les identifier, un appel national a été lancé. La formulation de ce dernier a donné lieu à une lutte d'influence au sein de l'élite programmatique entre ceux qui pensaient que le mérite scientifique devait être le critère principal d'attribution du label, et ceux qui, tout en attachant une très forte importance à ce premier critère, souhaitaient lui adjoindre un objectif de recomposition du paysage universitaire et de renforcement de la gouvernance des établissements (Gally, 2018).

Au-delà des appels à Ixex, plusieurs mesures ont par ailleurs visé à encourager puis à imposer que les établissements d'enseignement supérieur et de recherche présents sur un même territoire coordonnent leurs actions et s'engagent dans des « regroupements territoriaux » auxquels ils délégueraient certaines de leurs compétences afin que celles-ci soient assurées collectivement. Nous verrons alors dans la section suivante que ces mesures se sont heurtées au poids de l'héritage institutionnel du système d'enseignement supérieur français, et notamment à la séparation entre universités et grandes écoles³. La dépendance au sentier⁴ (Pierson, 2000) reste ainsi forte alors que, malgré tout, un nombre important de fusions ont profondément restructuré le paysage français.

Enfin, dans une dernière section, nous reviendrons sur la montée en puissance de l'autonomie institutionnelle des universités, mais nous en relativiserons la portée en montrant que, parallèlement, des formes de gouvernement à distance (Esptein, 2015;

3. Quand nous parlons de grandes écoles, nous évoquons les écoles normales supérieures et les écoles d'ingénieur ou de commerce, publiques ou privées qui sont membres de la Conférence des grandes Écoles (CGE) ou de la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI).

4. Comme l'a remarquablement montré Paul Pierson (2000), cette notion (path dependence en anglais) a fait l'objet de plusieurs définitions. Nous retenons ici son sens littéral qui caractérise les situations où « la direction qui a été prise lors d'étapes précédentes induit que les mouvements qui suivent empruntent la même direction » (notre traduction de Pierson, 2000, p. 252).

Gally, 2018) se sont développées tandis qu'une certaine centralisation des décisions a été maintenue et même, dans certains cas, renforcée.

Les conclusions que nous présenterons dans cet article s'appuieront sur diverses enquêtes que nous avons menées ou qui ont été réalisées au sein du programme enseignement supérieur et recherche du Centre de sociologie des organisations, programme que nous dirigeons avec Jérôme Aust. Il s'agit en particulier de diverses enquêtes menées avec Julien Barrier et Maël Dif-Pradalier sur les fusions (Musselin et Dif-Pradalier, 2014; Barrier et Musselin, 2016); d'une recherche sur les réponses aux deux vagues d'appels à Idex de 2010 et 2011, réalisée en 2011 avec les étudiants du master de sociologie de Sciences Po et complétée en 2012 par une enquête menée par Harold Mazoyer, post-doctorant (Aust et collab., 2018); du travail de post-doctorat mené par Natacha Gally (2018) sur la genèse du grand emprunt, lancé en 2009 par Nicolas Sarkozy, dont une large part a financé les appels dédiés à l'enseignement supérieur et la recherche; de la thèse réalisée par Audrey Harroche (2022) sur la mise en œuvre d'un projet d'Idex dans un des établissements sélectionnés.

1. DES RÉFORMES QUI DÉFIENT LES VARIATIONS ÉLECTORALES GRÂCE À LA PERMANENCE D'ÉLITES PROGRAMMATIQUES

Certains trouvent les réformes trop lentes, et d'autres trop brutales. Pour les uns, elles vont dans le bon sens, pour les autres, qui les qualifient de néo-libérales, elles sont nuisibles, notamment parce qu'elles accroissent les inégalités au sein du système, mais tous s'accordent pour dire que les vingt dernières années ont été marquées par une accélération des réformes et que le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MESR), quelles que soient les couleurs politiques de ses occupants, a maintenu un même cap.

Le tournant du milieu des années 2000

Dans cet article, nous nous centrerons sur la période 2005-2022 et nous situerons le début du tournant idéologique évoqué en introduction au milieu des années 2000, même si nous n'ignorons pas que nombre des réformes enclenchées depuis 2005 ont germé dans les années 1990 et qu'elles n'ont fait, pour certaines, qu'inscrire dans les textes législatifs des dispositions qui étaient déjà prêtes à être appliquées. La genèse des mesures mises en œuvre depuis 2005 reste donc à faire pour montrer qu'il s'agit moins d'une rupture que d'une accélération d'un mouvement déjà en marche à la fin du siècle dernier⁵. Il n'en reste pas moins qu'en 2005, la loi pour la recherche et l'innovation marque le début d'une avalanche de nouvelles dispositions réglementaires ou

5. Pour ne prendre que cet exemple, et nous limiter à la période postérieure à la Seconde Guerre mondiale, le rapprochement entre universités et grandes écoles était déjà à l'agenda du Colloque de Caen de 1956 (Duclert, 2006). Il a été tenté avec les pôles universitaires européens initiés par Claude Allègre (cf. Balaudé, 2019, pour le cas grenoblois par exemple), et a été à nouveau inscrit dans le rapport de Jacques Attali (1998) qui allait jusqu'à parler de fusions...

législatives, qui se traduisent par de nouveaux instruments, mais s'accompagnent aussi de nouveaux discours sur l'enseignement supérieur.

Ainsi, à partir du ministère Goulard (2005-2007) on passe — pour le dire sans détour — de déclarations mettant en avant la nécessité d'un rattrapage budgétaire pour les universités sous-dotées dans un souci de maintien des principes d'équivalence (entre universités, entre diplômes, entre universitaires), à des annonces prônant la recherche de l'excellence et la reconnaissance de la performance. Le plat paysage universitaire français — plus plat en principe qu'en réalité, car des différences existaient déjà — devait désormais être transformé afin de devenir plus vallonné. Cette orientation est loin d'être propre à la France. Elle avait déjà été prise par plusieurs pays en Europe (notamment en Grande-Bretagne au moyen du *Research Assessment Exercise* devenu *Research Excellence Framework*⁶, et en Allemagne avec l'initiative d'excellence⁷). Elle est aussi en phase avec les politiques conduites par la Commission européenne à travers les Programmes-cadres pour la recherche et le développement technologique (PCRD) et les financements octroyés aux universités européennes de recherche, qui visent à placer certaines équipes de chercheurs et certains établissements sur la carte mondiale de l'enseignement supérieur et de la recherche.

En France, plusieurs instruments d'action publique sont mobilisés à cette fin. Tout d'abord, la création d'une agence de financement de la recherche (Agence nationale de la recherche, ANR) : il s'agit de réduire la part des budgets récurrents et d'allouer des moyens aux équipes de recherche sur la base d'appels à projets centralisés au sein de l'ANR. Si cela est loin de marquer le début du financement par projets en France, c'est en revanche un mouvement de généralisation et d'accélération de cette pratique apparue à la fin des années 1950 (Aust et Gozlan, 2018; Aust, 2022) qui se produit. Ensuite, la loi de 2005 prévoit également la création d'une agence d'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche (AERES, devenue HCERES⁸ en 2014) qui doit concentrer et coordonner les évaluations des formations, des centres de recherche et des établissements, évaluations qui se faisaient déjà auparavant, mais de manière dispersée (Gozlan, 2020). Or, plus que cette concentration, ce sont les notes qui seront attribuées (à partir de 2006 et jusqu'à leur suppression en 2013) et la publicité donnée à celles-ci, puisqu'elles étaient accessibles sur le site de l'agence, qui marquent une rupture. À la compétition pour le financement de la recherche s'ajoute donc celle pour la bonne évaluation. Et l'une et l'autre ne sont pas neutres, car le nouveau système d'allocation des moyens qui sera mis en place sous le ministère

6. Il s'agit de l'évaluation régulière (tous les 5 ou 6 ans) de la recherche menée dans les départements des universités, évaluation sur laquelle s'appuie l'attribution sélective des moyens publics aux universités.

7. Il s'agit d'allouer des financements supplémentaires conséquents à une dizaine d'universités allemandes et de financer des groupements scientifiques d'excellence, pour une période de sept ans. Pendant les deux premiers appels (2005-2006 et 2012), des écoles doctorales étaient aussi concernées par ces financements.

8. Haut conseil pour l'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Pécresse (2007-2011) incorporera pour la première fois dans ses calculs une part de performance, certes modeste, mais appuyée sur les évaluations.

Enfin, il est mis en place au niveau national une multitude d'appels à projets sélectifs, pilotés par le MESR, mais surtout par le Commissariat général à l'investissement (CGI), créé en 2009 et placé auprès du premier ministre (cf. *infra*). Des moyens supplémentaires très conséquents sont donc investis dans l'enseignement supérieur et la recherche, mais ils ne sont pas équitablement répartis entre toutes les universités: ils sont attribués sur la base de projets sélectionnés par des jurys faisant largement appel à des experts internationaux.

Cette mise en compétition, pilotée par l'État, s'accompagne de deux réformes plus institutionnelles. La première consiste à renforcer l'autonomie des universités: c'est l'objet de la Loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) promulguée en août 2007, trois mois après l'accession au pouvoir de Nicolas Sarkozy. Elle donne aux président·e·s d'université plus de capacité de décision (qui sera un peu réduite par la loi Fioraso de 2013, sous la présidence de François Hollande), mais prévoit aussi et surtout le passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE) qui conduiront à transférer aux universités la gestion de leur masse salariale⁹, alors que jusque-là elles ne géraient que leur budget de fonctionnement. Cette première étape sera suivie d'une seconde avec l'ordonnance de décembre 2018 qui permet aux établissements qui le souhaitent, et dans des limites définies par le texte législatif, de devenir un établissement public expérimental (EPE). Il s'agit pour les universités, pour une période ne pouvant aller au-delà de 2028, de se doter de statuts leur permettant de déroger à la loi Fioraso. À terme, ils peuvent conserver ces statuts et acquérir le statut de « grand établissement », c'est-à-dire celui d'un établissement d'enseignement supérieur et de recherche non soumis aux statuts nationaux propres aux universités. Au moment où nous écrivons ces lignes, quatorze universités ont opté pour cette possibilité, une a quitté le stade expérimental et est devenue un grand établissement¹⁰ et quatre font la même demande. D'ici quelques années, l'uniformité statutaire qui caractérisait les universités françaises et les distinguait des autres établissements d'enseignement supérieur appartiendra donc au passé.

La seconde réforme institutionnelle s'attaque à un serpent de mer. Il s'agit de dépasser la séparation entre grandes écoles, universités et organismes de recherche et de reconfigurer le paysage universitaire en incitant à des regroupements territoriaux qui doivent stimuler coordination et coopération locales entre ces trois secteurs. La loi de 2005 permet ainsi la création de pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), sorte de métaorganisations (Ahrne et Brunsson, 2008) auxquelles les établissements qui les rejoignent peuvent déléguer des compétences communes, la plus fréquente ayant été la formation doctorale et la délivrance du doctorat. Avec la loi Fioraso

9. Elles pouvaient aussi opter pour la gestion de leur patrimoine immobilier, mais très peu l'ont fait pour l'instant.

10. <https://www.amue.fr/presentation/annuaires/annuaire-des-adherents/> consulté le 26 juillet 2023.

de 2013, l'appartenance à un regroupement territorial est devenue obligatoire et les PRES ont pris le nom de communautés d'universités et d'établissements (COMUE).

Des élites programmatiques multipositionnées qui changent de fonction, mais occupent des positions clefs et influentes

Si les réformes que nous venons de résumer à gros traits ont connu quelques inflexions (remplacement des notes par des appréciations écrites à l'AERES; légère réduction du pouvoir des président-e-s et obligation de rejoindre un regroupement avec la loi Fioraso), les orientations prises, qu'il s'agisse de la mise en compétition des universités entre elles, de l'autonomie de chacune ou de la reconfiguration du paysage universitaire se maintiennent et gardent le même cap. Les assises territoriales de l'enseignement supérieur et de la recherche, que François Hollande a lancées peu après son élection en 2012 et qui ont mobilisé sur tout le territoire national des universitaires et des chercheurs pendant plusieurs mois, ne remirent en question ni le recours à de multiples appels à projets, ni l'ANR. La tout aussi critiquée agence d'évaluation n'est pas supprimée: elle change de nom et elle abandonne les notes et la notion de chercheurs publiants. Les assises ont donc d'abord été un moment d'apaisement et d'échanges, bienvenu et apprécié par une communauté universitaire fortement ébranlée par la période Sarkozy et la très longue grève de 2008-2009 qui ne parvint pas à très fortement modifier les dispositions prévues par le décret de 2009 sur la gestion des carrières universitaires. Finalement, après les assises, le cap est resté le même.

Pourtant, trois présidents de la République et six ministres du MESR se sont succédé sur la période allant de 2005 à aujourd'hui. Comme nous l'avons écrit dans un ouvrage paru il y a sept ans (Musselin, 2017), cette continuité tient à ce que, au gré des changements de gouvernement, un petit noyau de personnes ait occupé des fonctions différentes, mais soit resté situé dans des lieux de décision et d'influence. Ce noyau constitue une élite programmatique, telle que l'ont définie William Genieys et Patrick Hassenteufel (Genieys et Hassenteufel, 2012; Hassenteufel et Genieys, 2020), dans une approche combinant sociologie des élites et sociologie de l'action publique. Outre que, en tant que hauts fonctionnaires ou anciens président-e-s d'université, ils appartiennent à l'élite administrativo-académique de l'enseignement supérieur de la recherche (ESR), ils partagent les trois principales caractéristiques que ces deux auteurs attribuent à ce type de personnes¹¹.

11. L'intérêt de cette notion est en effet de ne pas rabattre l'action de ces personnes sur leurs seules dispositions, acquises notamment par leur formation et leur socialisation. De ce point de vue, l'ouvrage de Laillier et Topalov (2022) développe une analyse plus limitée que celle proposée par la notion d'élite programmatique (Musselin, 2023). Certes, les deux auteurs restituent les biographies d'un nombre très important de réformateur-ice-s universitaires et ils montrent, ce qui n'avait pas été fait jusque-là, que certaines catégories partageant le même profil occupent certaines positions. Par exemple, ils observent que beaucoup d'ingénieurs exercent des fonctions de direction à l'ANR. En revanche, ce que produit la présence de ce profil dominant à l'ANR n'est jamais abordé. En utilisant la notion d'élites programmatiques, les trois caractéristiques que suggèrent Patrick Hassenteufel et William Genieys l'expliquent mieux que les seules dispositions de ces personnes.

Premièrement, comme dans les nébuleuses réformatrices de Christian Topalov (1999), les membres de ces élites remplissent un rôle cognitif : ils défendent des représentations et des conceptions particulières et en ce sens sont porteurs d'un programme transformateur. Ainsi, ils partagent un certain nombre de convictions communes et sont en faveur du renforcement de l'autonomie institutionnelle, d'une meilleure gestion des établissements, de la diversité des missions d'un établissement à l'autre, de l'allocation des moyens par appels à projets sélectifs plutôt que par saupoudrage, d'un rapprochement entre grandes écoles, universités, organismes...

Deuxièmement, ils sont détenteurs de ressources positionnelles leur permettant « d'orienter et de définir le contenu de l'action publique » (Hassenteufel et Genieys, 2012, p. 96). Sans recourir à une analyse prosopographique aussi exhaustive que celle réalisée par William Genieys (2010) sur les politiques de santé en France, les quelques figures regroupées dans les encadrés suivants sont exemplaires à divers titres des fonctions tenues par les uns et les autres et de leurs positions à la frontière du scientifique, de l'administratif et du politique¹². Parmi ces élites programmatiques, on trouve ainsi des universitaires qui ont été président-e-s d'université et qui ont souvent endossé un rôle actif au sein de la Conférence des présidents d'université (CPU, devenue France Universités en 2022) pendant leur mandat, comme le montre Étienne Bordes (2021) qui a étudié l'influence de la CPU entre 1971 et 2007 et analysé le devenir des président-e-s d'université sur cette période. Ils ont fréquemment pris la tête d'un regroupement territorial, mais ils ont aussi exercé des fonctions plus politiques en cabinet ou auprès du premier ministre ou du président de la République.

Le parcours de Thierry Coulhon illustre bien cette première catégorie. Admis à l'École polytechnique, il en démissionne un an plus tard et entreprend des études de mathématiques, discipline dans laquelle il soutient sa thèse à Paris 6 en 1984, mais il prépare aussi un diplôme d'études approfondies (DEA) en histoire et philosophie des sciences à Paris 1. Devenu professeur des universités en mathématiques à l'Université de Cergy-Pontoise en 1992, il est élu président de 2004 à 2008 et est vice-président à la CPU de 2006 à 2008. Il rejoint le cabinet de Valérie Pécresse au MESR de 2008 à 2010 avant de diriger le programme Campus d'excellence au CGI de 2010 à 2012. Il devient directeur du Mathematical Sciences Institute de l'Australian National University à partir de 2012 puis revient en France pour prendre la présidence de l'Idex Paris Sciences et Lettres (PSL) de 2015 à 2017. Il démissionne en mai 2017 pour devenir conseiller à l'Enseignement supérieur d'Emmanuel Macron, fonction qu'il quitte en 2020 pour prendre la tête du HCERES avant de rejoindre l'Institut Polytechnique de Paris à l'automne 2023.

12. J'ai choisi ces quatre personnes, parmi les très nombreuses élites programmatiques, à titre illustratif et parce qu'elles appartiennent à des catégories différentes (universitaires ou administratives) et qu'elles ont occupé de nombreuses fonctions et dans la longue durée, mais aussi parce que trois d'entre elles ont eu des responsabilités relevant de catégories différentes et ont ainsi mêlé positions universitaires et administratives, ou administratives et politiques, voire universitaires, administratives et politiques.

Les femmes sont plus rares parmi cette élite, mais on peut mentionner le rôle de Claire Giry. Elle intègre l'École normale supérieure de Lyon en 1989 et obtient une thèse en biologie à l'Université Claude Bernard Lyon 1 en 1996. En 1997, elle est recrutée au Commissariat à l'énergie atomique (CEA) au sein de la direction des sciences du vivant. En 2001, elle rejoint le cabinet de l'administrateur général du CEA puis devient adjointe au directeur des relations internationales en 2002 et adjointe au directeur des sciences du vivant en 2004. Après un passage au cabinet du haut-commissaire à l'Énergie atomique, elle est conseillère technique pour l'enseignement supérieur et la recherche au cabinet de François Fillon, alors Premier ministre, de 2007 à 2009. Cheffe du service coordination stratégique et territoires du MESR de 2009 à 2012, elle quitte cette fonction pour l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) en 2012, puis dirige un centre du CEA de 2014 à 2016 avant de devenir responsable du programme Centres d'excellence du CGI. En décembre 2017, elle devient directrice générale déléguée de l'INSERM, puis est nommée directrice de la Direction générale de recherche et de l'innovation (DGRI) au sein du MESR, poste qu'elle occupe depuis juin 2021. Elle est finalement nommée à la tête de l'ANR en juillet 2024.

Un second groupe est constitué de membres de l'administration centrale qui ont occupé de multiples fonctions au sein de celle-ci, mais aussi des responsabilités plus politiques en cabinet.

Jean-Richard Cytermann en est certainement le représentant le plus emblématique. Diplômé de HEC et énarque¹³, il a effectué toute sa carrière au sein du ministère de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Il a notamment dirigé le service administratif et financier du ministère dans les années 1980. Membre de la Direction de la programmation et du développement universitaire lors de la mise en œuvre de la politique contractuelle (Musselin, [2001] 2022), il a été directeur de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) au ministère au début des années 2000, avant d'être nommé inspecteur général à IGAENR¹⁴. Il occupe ensuite le poste de directeur adjoint à la DGRI entre 2007 et 2012 avant de finir sa carrière comme chef de l'IGAENR. Il a par ailleurs effectué plusieurs passages en cabinet ministériel au cours de sa carrière : auprès d'Édith Cresson (Première ministre), de Claude Allègre (ministre de l'Éducation nationale) puis de Geneviève Fioraso de 2012 à 2014 en tant que l'un des rédacteurs de la loi de 2013.

13. Ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA).

14. L'inspection générale de l'administration, de l'éducation nationale et de la recherche, devenue aujourd'hui inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) assure « une mission permanente de contrôle, d'étude, d'information, de conseil et d'évaluation auprès des ministres de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ». <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr> consulté le 26 juillet 2023.

Un dernier groupe est constitué d'administratifs qui ont dirigé les services centraux d'université puis ont promu une gestion plus managériale des universités au niveau national.

Pascal Aimé a ainsi été secrétaire général de l'Université de Nancy 2 de 1992 à 1998, puis il a exercé cette même fonction à l'université Louis-Pasteur à Strasbourg de 1998 à 2004 avant de devenir délégué régional au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) jusqu'en 2007, date à laquelle il est nommé à l'IGAENR. Il y conduit les audits qui précèdent la décision de confier ou non la gestion de leur masse salariale aux établissements qui le demandent et il devient finalement responsable du groupement Enseignement supérieur et recherche de l'IGAENR.

La présence simultanée de tels acteurs à divers postes à responsabilité facilite l'interconnaissance entre eux, et multiplie les occasions d'échanges et de participation à la conception ou à la mise en œuvre d'actions qui maintiennent le même cap. Au-delà de leurs ressources positionnelles, ils tirent aussi leur capacité d'influence de l'expertise qu'ils détiennent du secteur, de la légitimité qu'il a acquise grâce à cette expérience, et de leurs réseaux de relations dans les sphères universitaire, administrative et politique.

Enfin et troisièmement, ils s'inscrivent dans la durée. Cette présence en continu, les place « au cœur de [...] dynamiques multiples d'apprentissage » qui, en plus de leur capacité à produire un programme et de mobiliser des ressources, constituent pour Patrick Hassenteufel et William Genieys (2012) la troisième caractéristique des élites programmatiques.

Une autre de leur particularité est leur relatif « apolitisme » au sens où leurs convictions pour l'enseignement supérieur et la recherche ne sont pas explicitement rattachées à des positions politiques. Ils se situent sur l'ensemble de l'échiquier de la droite classique à la gauche réformatrice, mais à l'exception peut-être de ceux qui sont devenus conseillers spéciaux à l'enseignement supérieur d'un président de la République, il est souvent difficile de les situer avec précision politiquement¹⁵. Cela est d'autant plus difficile qu'ils justifient les réformes dont ils se font les hérauts, non par des arguments politiques, mais par la défense de la science française, la volonté de simplifier le système, la reconnaissance de la centralité des universités... Ils ne donnent pas aux réformes universitaires un contenu politique — alors que les opposants à ces politiques les qualifient de néo-libérales —, mais ils mettent en avant la place déclinante de la France au sein de l'espace scientifique mondial et l'impérieuse nécessité de contrer cette évolution en s'inspirant des exemples dits « internationaux »,

15. On peut toutefois remarquer que certains plus que d'autres quittent les fonctions qu'ils occupent lors de changements de ministre ou de gouvernement pour occuper des postes moins exposés ou pour faire un séjour de quelques années à l'étranger.

qui sont essentiellement américains et plus rarement britanniques. Ce discours sur la survie de l'attractivité de la France et le recours à des instruments dont on met en avant la transparence, la rigueur, l'impartialité, plutôt que le contenu politique, tendent à dissimuler les aspects idéologiques inscrits dans les réformes.

Les transformations qui ont traversé l'enseignement supérieur français sont toutefois moins inexorables que ne peut le donner à penser cette première grille de lecture. Plus précisément, la trajectoire que nous venons de retracer à grands traits ne s'est pas imposée d'elle-même. Elle résulte de choix stratégiques modelés par des luttes d'influence (section 2), de la persistance de sentiers de dépendance (section 3) et de phénomènes de sédimentation plutôt que de ruptures (section 4).

2. MÉRITOCRATIE SCIENTIFIQUE OU RECONFIGURATION DU PAYSAGE

UNIVERSITAIRE ? LUTTES D'INFLUENCE ENTRE LE MESR ET LE CGI ET ÉMERGENCE D'UN NOUVEL ORDRE COMPÉTITIF

Quand performance et excellence commencent à envahir les déclarations ministérielles à partir des années 2000, c'est principalement la recherche et l'innovation qui sont visées. Certes, Valérie Pécresse, ministre de 2007 à 2011, lancera un Plan licence; certes, elle cherchera à instituer un classement des établissements en fonction de leurs résultats en matière d'insertion professionnelle; certes, le CGI lancera un appel à des Initiatives d'excellence en formations innovantes (IdEFI) et plus tard un appel à des nouveaux cursus universitaires (NCU): toutefois, la très grande majorité des appels nationaux sélectifs et la plupart des financements touchés par la loi pour la recherche et l'innovation de 2005 et la loi pour la recherche de 2020 concernent les activités scientifiques.

On ne compte plus, par ailleurs, les rapports et discours sur la science française qui dénoncent le déclin de la France dans les indicateurs internationaux et font des propositions de changement. L'Académie des sciences en produit très régulièrement¹⁶, tout comme l'Assemblée nationale à travers son Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques¹⁷ ou des centres de réflexion comme Terra Nova ou l'Institut Montaigne. La plupart concluent à la nécessité d'investir plus dans la recherche, d'allouer les moyens de manière concentrée, en fonction de la valeur scientifique, et de renforcer le pilotage stratégique de la recherche. L'occasion de mettre en œuvre ces trois objectifs va être saisie avec le grand emprunt que lance Nicolas Sarkozy en 2009. Toutefois, des luttes d'influence au sein de l'élite programmatique ont conduit à la mise en place d'un ordre compétitif qui arrime des objectifs de recomposition du paysage de l'enseignement supérieur à ceux de poursuite de l'excellence scientifique.

16. Pour les consulter: <https://www.academie-sciences.fr/fr/Table/Assurer-un-role-d-expertise-et-de-conseil/Rapports-ouvrages-avis-et-recommandations-de-l-Academie/>

17. [https://www2.assemblee-nationale.fr/15/les-delegations-comite-et-office-parlementaire/office-parlementaire-d-evaluation-des-choix-scientifiques-et-technologiques/\(block\)/RapOffice/\(instance_leg\)/15/\(init\)/0-15](https://www2.assemblee-nationale.fr/15/les-delegations-comite-et-office-parlementaire/office-parlementaire-d-evaluation-des-choix-scientifiques-et-technologiques/(block)/RapOffice/(instance_leg)/15/(init)/0-15)

Un grand emprunt dédié à l'identification des meilleurs sur le plan scientifique

Cela n'était pas écrit à l'avance, mais le grand emprunt national va largement bénéficier à l'enseignement supérieur et à la recherche (ESR). La commission placée sous la coprésidence d'Alain Juppé et de Michel Rocard (deux anciens premiers ministres français, l'un membre du Rassemblement pour la République [RPR] et l'autre du Parti socialiste) et chargée de faire des propositions quant à l'utilisation des fonds du grand emprunt va en effet très largement mettre en avant les besoins de la recherche et de l'innovation. Comme l'a brillamment montré Natacha Gally (2018) dans un article que nous allons beaucoup mobiliser dans cette section, des économistes (dont Elie Cohen auteur, avec Philippe Aghion, en 2004, d'un rapport¹⁸ sur lequel va s'appuyer la commission) et de hauts fonctionnaires du ministère des Finances, se sont unis au sein de cette enceinte pour faire valoir qu'une importante part du grand emprunt devrait être consacrée à l'enseignement supérieur et à la recherche et allouée de manière très sélective « aux meilleurs ».

La conception et le pilotage des différents programmes (dont l'enseignement supérieur et la recherche, mais pas seulement) que le grand emprunt doit soutenir ne sont cependant pas confiés aux ministères responsables des secteurs concernés (le MESR, mais aussi le ministère de l'Environnement, de la Ville, etc.), mais plutôt à une entité interministérielle, le CGI, placé à côté du Premier ministre. Lors d'un entretien mené en 2010 avec le DGRI et son adjoint, l'un et l'autre nous avaient fait part de leur amertume de voir ainsi cet imposant budget (19 des 35 milliards du premier Programme d'investissements d'avenir [PIA] issu de la réflexion sur le grand emprunt) échapper à leur contrôle.

Pour les membres du CGI, l'objectif est clair. Il s'agit de mettre en place des appels à projets dont plusieurs visent à financer la recherche et l'innovation. Ainsi seront lancés des appels à des laboratoires d'excellence (Labex), à des équipements d'excellence (Équipex), ou à des sociétés d'accélération des transferts technologiques (SATT), mais aussi un appel mettant en compétition les établissements d'enseignement supérieur afin d'identifier les dix meilleurs et de leur attribuer d'importants moyens supplémentaires et le label d'Initiative d'excellence (Idex) pendant quatre ans. À l'issue de cette période, une évaluation de la réalisation du projet est menée et le jury décide soit de la confirmation de l'Idex, soit du prolongement de la période probatoire, soit de la perte du label et des moyens afférents. Les Idex confirmés bénéficient d'un capital dont le versement des intérêts leur est alors définitivement acquis. Cette orientation est soutenue par le conseiller à l'enseignement supérieur de Nicolas Sarkozy, Bernard Belloc, professeur d'économie à la Toulouse School of Economics, ex-président de l'université Toulouse 1 et partisan de longue date d'un soutien fort à quelques établissements.

18. Ce rapport (2004) était favorable à l'émergence d'établissements d'excellence et à une différenciation au sein de l'enseignement supérieur entre ces derniers, des universités régionales et des collèges universitaires.

Comme le conclut Natacha Gally (2018), à l'issue de cette première étape, il semble que l'enseignement supérieur ait connu un *executive shift* (Lodge et Wegrich, 2012), c'est-à-dire une dépossession des administrations et décideurs sectoriels au profit d'administrations et décideurs centralisateurs et interministériels (le CGI dans le cas présent). Ce mouvement recentralisateur a été observé dans de nombreux pays après des phases dominées par le nouveau management public (Christensen et Lægheid, 2011).

Une reprise en mains discrète, mais efficace par le MESR qui conduit à un nouvel ordre compétitif

Cette dépossession des pouvoirs sectoriels au profit d'un pouvoir centralisateur et interministériel aurait pu advenir, mais c'était sans compter sur l'élite programmatique présente au MESR. Ses représentants sont certes favorables à une différenciation du paysage universitaire — et partagent donc les conclusions de la commission Juppé-Rocard et les objectifs des membres du CGI —, mais ils considèrent qu'il fallait saisir cette occasion pour poursuivre simultanément un autre objectif dont ils sont les porteurs depuis longtemps : le rapprochement entre grandes écoles, universités et organismes de recherche (Gally, 2018).

Ils œuvrent dans ce sens depuis la loi de 2005 qui a donné la possibilité de créer des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES). La constitution de PRES a été encouragée par le MESR qui a lancé un appel en 2007 permettant d'attribuer des fonds supplémentaires aux PRES qui en sont lauréats. Toutefois, en 2009, beaucoup des quelques vingt PRES qui existent, végètent. En 2006, ces derniers avaient suscité l'enthousiasme de la part de président-e-s d'université en quête d'autonomie qui y voyaient un moyen de constituer une métastructure dont les statuts — contrairement aux universités — échappaient à la loi Savary de 1984, et à laquelle ils étaient prêts à déléguer des compétences partagées. Mais avec la Loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) et la plus grande autonomie attribuée aux universités, les PRES sont devenus moins attractifs, si bien que les établissements membres leur délèguent peu de compétences (Musselin, 2017). Le rapport de l'IGAENR publié en 2010 (Aimé et collab., 2010) fait ce constat et le déplore. La coordination territoriale entre grandes écoles, universités et organismes de recherche reste minimale¹⁹.

Comme le montre très précisément Natacha Gally (2018), au sein du MESR, des membres du cabinet de la ministre, mais aussi Jean-Richard Cytermann, adjoint au DGRI et Claire Giry à la tête du service « coordination stratégique et territoires » vont alors se mobiliser pour que le grand emprunt serve à identifier des champions scientifiques *et* à relancer les regroupements territoriaux. Tandis que le CGI se met en place,

19. Cet objectif est si central que la fusion réalisée par les trois universités de Strasbourg à la fin des années 2000 n'est pas vue d'un très bon œil par le ministère — malgré le caractère totalement inédit de cette initiative locale —, car elle ne concerne que des universités et que le nouvel établissement ne crée pas un PRES avec l'Université de Haute-Alsace et les grandes écoles présentes sur le territoire alsacien (Musselin et Dif-Pradalier, 2014).

ils commencent à rédiger des documents préfigurant les futurs appels que celui-ci devra préparer. Ils mettent en avant leur expertise du secteur, si bien que certains d'entre eux comme Thierry Coulhon (qui était au cabinet du ministère) ou Jean-Pierre Korolitski (qui a fait une grande partie de sa carrière au MESR et a été un des artisans de la mise en œuvre du processus de Bologne) sont recrutés par le CGI. L'élite programmatique ministérielle parvient ainsi à peser sur la rédaction des appels, participe à la constitution du jury international chargé de sélectionner les Idex, et élabore pour eux des documents leur présentant le système d'enseignement supérieur et de recherche français. Au sein du ministère comme au sein du CGI, ils resteront ensuite très présents au côté des établissements déposant des projets d'Idex et ils entretiendront des relations informelles avec les membres du jury. Ainsi, conclut Natacha Gally (2018, p. 713-714), « en dépit de leur mise à l'écart initiale, qui laissait présager d'une reconfiguration des rapports de forces entre le MESR et l'exécutif central, les acteurs ministériels ont su s'imposer dans le dispositif de gouvernement des Idex, notamment en pénétrant le dispositif centraliste ». Les acteurs sectoriels ont donc en partie remis la main sur l'*executif shift*.

Cette lutte d'influence entre les tenants de la seule méritocratie scientifique et ceux qui veulent lui adjoindre des objectifs de reconfiguration du paysage universitaire et de renforcement de la gouvernance des établissements ne sera pas sans conséquence. D'une part, les trois appels à Idex (dont le premier en deux vagues en 2010 et 2011 et les suivants en 2016 et 2017), ne seront pas ouverts aux établissements, mais seulement aux PRES. D'autre part, le texte des appels mentionnera deux objectifs : celui de l'excellence scientifique *et* celui de la création de regroupements intégrés et gouvernés. Lorsqu'il examinera les projets, le jury fera du premier une condition nécessaire alors que le second deviendra le critère décisif une fois le premier rempli. Comme nous l'avons écrit (Aust et collab., 2018), un nouvel ordre compétitif est institué : il ne correspond pas strictement à l'ordre de la méritocratie scientifique, mais mêle réussite en recherche *et* reconfiguration de la gouvernance. Plusieurs grands sites de recherche mettront alors du temps à obtenir définitivement le label d'Idex (par exemple, Grenoble ou Saclay) tandis que certains n'y parviendront pas, comme Lyon ou Toulouse, faute de réussir à proposer un projet intégrateur et gouverné.

3. DES INJONCTIONS À LA COORDINATION TERRITORIALE AUX RÉSULTATS MITIGÉS

Si la reconfiguration du paysage de l'enseignement supérieur français est devenue un facteur discriminant dans l'attribution des Idex, on ne peut pour autant en conclure que l'incitation à la coordination territoriale et au rapprochement entre grandes écoles, universités et organismes de recherche a été couronnée de succès. Les effets restent limités malgré quelques expériences novatrices. Le poids de l'héritage pèse toujours sur la structuration de l'ESR français.

Une injonction à la coordination territoriale pour bousculer l'héritage

L'inscription des PRES dans la loi de 2005 visait à dépasser ces clivages et à rendre ainsi le système français plus lisible. Comme souvent en France, l'effort de lisibilité est allé de pair avec la création de nouvelles organisations, sans supprimer celles qui existaient déjà. Les PRES en sont un exemple édifiant. Nous nous souvenons du temps passé à expliquer à des collègues étrangers ce qu'étaient ces structures qui correspondaient à des territoires à géométrie très variable (certains couvraient deux régions tandis qu'il y avait quatre PRES au sein de Paris intra-muros!), qui ne disposaient pas de véritable pouvoir de décision, et qui dépendaient des compétences et des moyens que les établissements qui en faisaient partie leur dédiaient. La carte qui les représentait pouvait certes laisser penser à un jardin à la française bien ordonné et simplifié, mais chaque PRES était un arbre qui cachait la forêt des établissements derrière lui.

Un arbre mal en point! Le rapport de 2010 (Aimé et collab.) le soulignait bien: beaucoup de PRES étaient en panne. Le fait de restreindre la possibilité de déposer un projet d'Idex aux seuls PRES leur a redonné un coup de fouet: ils deviennent alors le lieu de construction des propositions et leur capacité à se coordonner et à mettre en avant une gouvernance intégrée va être déterminante pour gagner l'appel. L'annonce des résultats de la première vague et la sélection de l'université de Strasbourg, du PRES de Bordeaux (qui annonce la fusion de trois des quatre universités bordelaises avec Sciences Po Bordeaux et l'Institut national polytechnique de Bordeaux²⁰) et de Paris Sciences et Lettres (PSL, qui propose une gouvernance très intégrée de quelques grandes écoles parisiennes et de l'Université de Paris-Dauphine) est un coup de semonce pour les candidats déçus. Lors de la seconde vague, presque tous les dossiers déposés comprennent un projet de fusion ou, a minima, une gouvernance fortement intégrée! La France connaît alors une *merger mania* (Kitchener et Gask, 2003): douze nouveaux établissements universitaires²¹ sont nés de la fusion de 29 universités en quelques années (Musselin et Dif-Pradalier, 2014; Barrier et Musselin, 2016; Arambourou et collab., 2021).

Une étape supplémentaire est franchie en 2013 avec la loi Fioraso, qui est préparée à l'issue des assises territoriales. Elle prévoit que tous les établissements (y compris les grandes écoles) doivent rejoindre un regroupement territorial qui peut prendre la forme d'une fusion, d'une association²² ou d'une communauté d'universités et d'établissements (COMUE). Ces dernières remplacent les PRES et sont dotées de structures de gouvernance quasi identiques à celles des universités: un conseil d'administration, un conseil académique, un président-e, des vice-président-e-s, etc. Ainsi le vice-président responsable de la formation dans une université devait-il participer aux instances de sa propre université, mais aussi à celles de sa COMUE, sous la houlette

20. Qui l'un et l'autre resteront dans l'Idex sans fusionner finalement.

21. Ces chiffres n'intègrent pas les établissements publics expérimentaux (EPE) constitués depuis 2019, qui réunissent une université et une ou des écoles comme à Rennes, Cergy, Nantes...

22. L'association se fait autour d'un établissement qui est chargé de la coordination de l'ensemble et porte le projet partagé auquel s'engagent les membres de l'association dans une convention.

de la vice-présidente formation de cette dernière. Le ministère enjoint par ailleurs fortement les établissements à transférer des compétences à ce niveau, a minima la gestion des études doctorales, et à adopter une signature commune pour les publications.

Certains établissements ont joué le jeu, ont mis en commun des formations ou rapproché des centres de recherche, voire ont construit des équipements communs. Cependant, le tout reste globalement embryonnaire. Les rapprochements entre universités et grandes écoles sont rares. Jusqu'à récemment, les fusions survenues au sein des PRES, se faisaient entre universités, en dehors des grandes écoles. Il s'agissait, le plus souvent, de réunir en un seul établissement pluridisciplinaire les universités mono ou bidisciplinaires qui avaient été créées dans les grandes villes après la loi Faure de 1968. Aujourd'hui, seules Lyon et Toulouse ont conservé toutes les universités issues de la période post-soixante-huitardes²³.

Quelques fusions intégrant de grandes écoles (Université Gustave Eiffel, Université de Saclay, Université de Rennes...) ont toutefois été réalisées après la circulaire de 2018, qui autorise les grandes écoles à garder leur personnalité morale et juridique au sein d'établissements fusionnés. Mais les regroupements territoriaux, bien qu'ils restent un des objectifs affichés du ministère²⁴, renvoient à des ambitions de plus en plus limitées. Dans l'Atlas régional de l'enseignement supérieur²⁵ de 2021, on ne recense que huit COMUE, alors qu'il y en avait 22 en 2013. Certaines ont disparu (cf. infra), d'autres ont été remplacées par des associations (telles que définies par la loi de 2013, cf. note de bas de page, n° 21) ou par des formules plus légères, comme des « alliances », telles que les permet la circulaire de 2018.

Malgré les brèches que constituent les fusions intégrant de grandes écoles, la séparation entre ces dernières et les universités reste peu modifiée. Le sentier de dépendance (Pierson, 2000) qu'ont engagé les révolutionnaires quand ils ont supprimé les universités en 1793 et qu'ils les ont remplacées par de grandes écoles est à peine dévié : les deux secteurs continuent de fonctionner en parallèle et le prestige des grandes écoles reste bien plus grand que celui des universités, auprès de la population comme auprès des décideurs publics. Sans sous-estimer la nouveauté des échanges introduits par les regroupements territoriaux, il faut constater que les transformations qu'ils ont entraînées restent pour l'instant marginales, progressives. En utilisant la typologie des changements incrémentaux, répertoriée par Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen (2005), nous pouvons affirmer qu'il s'agit essentiellement d'une

23. À Bordeaux, Montpellier, Paris et Rennes, seule une partie des universités nées après la loi Faure ont fusionné. Par exemple, à Montpellier, Montpellier 1 et Montpellier 2 ont fusionné, mais Montpellier 3 reste en dehors.

24. La loi pour la recherche du 24 décembre 2020 prévoit par exemple qu'une partie du préciput des projets ANR va au regroupement territorial (ou site) auquel appartient l'établissement qui abrite le projet ! Sur les 30 % actuellement versés au titre du préciput (avec un objectif de 40 % en 2027), 3 % vont actuellement « au site ».

25. <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/sites/default/files/2021-10/atlas-r-gional-tudiants-1920-diton-2021--13846.pdf> (consulté le 25 juillet 2023).

évolution par déplacement : des modifications réglementaires ont été effectuées (notamment par la loi pour la recherche et l'innovation de 2005, puis la loi Fioraso de 2013, la circulaire de décembre 2018, etc.) qui rendent possibles des changements n'ayant pu être envisagés sans elles. En cela, on peut dire que le sentier de dépendance a connu un infléchissement, mais ses fondamentaux n'ont pas été modifiés en profondeur.

Les limites des coordinations territoriales tiennent à un second sentier de dépendance : celui des logiques qui dominent le monde universitaire. Au sein de ce dernier, les coopérations fondées sur le statut priment sur les coopérations territoriales. Développer des liens étroits avec des partenaires géographiquement proches ne fait pas sens pour les organisations universitaires. Ainsi, des villes telles que Singapour, Boston, Londres ou Paris, sont des lieux de concentration territoriale d'un nombre important d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche sans que ces derniers entretiennent pour autant de fortes interrelations. Ces lieux de concentration universitaire sont donc fondamentalement différents des districts industriels (Bagnasco, 1977) qui réunissent sur un territoire donné des entreprises d'un même secteur entrant en concurrence les unes avec les autres, mais coopérant également entre elles. Dans l'enseignement supérieur, qu'il s'agisse de formation ou de recherche, les partenariats sont d'abord guidés par une logique de statut (Podolny, 1993), c'est-à-dire de rapprochement avec des équipes, des collègues ou des établissements de même réputation, avec lesquelles les coopérations scientifiques font sens pour leur contenu et pas pour leur proximité géographique. Si, pour se conformer aux appels nationaux et avoir une chance de les remporter, certaines équipes présidentielles ont cherché à développer des projets entre établissements physiquement proches, elles ont souvent eu du mal à mettre en œuvre ces coopérations de proximité pour lesquelles les universitaires ne voyaient pas d'intérêt.

Une mise en compétition qui finalement se retourne contre les regroupements

Par conséquent, la mise en compétition a dans un premier temps revivifié les PRES (devenus COMUE), mais l'obtention du label Idex, ou par la suite du label I-Sites²⁶, a eu finalement raison des regroupements et a conduit à la disparition ou à l'affaiblissement de ces métastructures.

Plusieurs cas de figure se sont présentés. Quand le périmètre du PRES (ou de la COMUE) correspond à celui de l'Idex (ou de l'I-Site) et que le projet réussit, cela se traduit en général par une fusion ou un EPE, si bien que le regroupement initial devient inutile et disparaît au profit de l'Idex ou de l'I-Site. Mais si le projet ne vient pas à terme et que le label est perdu, cet échec est alors celui du regroupement qui n'est

26. En plus des appels à Idex, le CGI a lancé des appels à I-Site (Initiatives-Science-Innovation-Territoires-Économie), également ouverts aux seuls regroupements territoriaux, qui visaient à sélectionner des établissements dont la stratégie de développement s'appuie sur des thématiques scientifiques ciblées, ayant une dimension internationale, et menées en partenariat avec des acteurs économiques. Huit I-Sites ont été confirmés.

pas parvenu à piloter le projet : il est alors fréquemment remis en question et peine à retrouver une dynamique commune, comme cela a longtemps été le cas à Toulouse et l'est toujours à Lyon ou en Bourgogne—Franche-Comté.

Dans d'autres cas, l'Idex ne concerne qu'une partie des établissements du regroupement. Les relations entre ce dernier et les membres de l'Idex ne tardent alors pas à se tendre. Les membres de l'Idex n'ont aucun intérêt à partager la grosse part de gâteau qu'ils ont acquise et montrent peu d'empressement à coopérer avec les établissements hors de l'Idex. La métastructure éclate et est, au mieux, remplacée par une association ou une alliance.

Enfin, si la métastructure n'est ni I-Site ni Idex, le coût de fonctionnement d'une structure aussi lourde et la nécessité pour les établissements partenaires de verser une partie de leur budget pour financer les actions communes a souvent réduit l'espace de coopération à la portion congrue, si bien que les établissements ont souvent profité de la possibilité offerte par la circulaire de décembre 2018 pour la supprimer et mettre en place une structure très légère.

La mise en compétition des PRES/COMUE entre eux, censée leur donner une nouvelle vitalité a en fin de compte plutôt restreint les dynamiques internes des regroupements territoriaux. Certes, le paysage universitaire qui est issu de cette combinaison de politiques de mise en compétition et d'injonctions à la coordination territoriale est très différent de celui d'avant 2005. De gros établissements universitaires ont vu le jour à la faveur des fusions dans les principales métropoles, à l'exception de Lyon et Toulouse ; quelques EPE, réunissant universités et grandes écoles, ont été créés et il faudra suivre leur devenir ; le paysage est plus stratifié entre les Idex²⁷, les I-Sites et les « autres » universités. Toutefois, le monde des grandes écoles reste séparé de celui de l'université et la concurrence est même de plus en plus forte depuis que les écoles ont lancé des diplômes de *bachelor*²⁸ (sic) accessibles directement après le baccalauréat, qui mordent directement sur les licences offertes par les universités. Il y a donc bien une reconfiguration de l'espace national de l'enseignement supérieur, mais ce dernier reste marqué par son héritage du passé et peine à sortir de son sentier de dépendance.

4. AUTONOMIE INSTITUTIONNELLE ET (RE)CENTRALISATION :

L'autonomie institutionnelle constitue enfin le troisième pilier des réformes des vingt dernières années. Un chantier de longue haleine, on le verra, mais qui, comme les deux piliers précédents, n'échappe pas à des tensions contradictoires.

27. Ces dernières ont constitué leur propre association, UDICE, tout en restant au sein de France Universités (conférence des présidents d'université).

28. Auparavant, elles accueillaient essentiellement des étudiants sélectionnés par un concours après deux années de classes préparatoires et ne délivraient que des masters.

L'autonomie institutionnelle, une vieille histoire... une mise en œuvre récente

L'autonomie institutionnelle n'est pas un enjeu récent, et pour mieux le comprendre il faut faire un rapide détour historique. L'autonomie était déjà au cœur des débats parlementaires qui ont préparé la loi de 1896, loi qui a recréé des établissements appelés « universités », plus de cent ans après leur suppression sous la Révolution française. Des Facultés avaient certes été recréées par Napoléon, mais elles étaient directement rattachées au ministère. Comme les capacités décisionnelles de ces Facultés avaient été renforcées plusieurs années avant la loi de 1896, les universités, instituées au-dessus des Facultés par cette loi, ne parvinrent pas à s'imposer et elles restèrent un simple niveau administratif sans poids jusqu'à la loi Faure de 1968, malgré les grands débats dont avait fait l'objet leur autonomie à la fin du XIX^e siècle. La loi Faure change la donne : elle supprime les Facultés et dote la France de nouvelles universités dirigées par des président-e-s qui sont des universitaires élus, et par des instances collégiales où siègent des personnalités extérieures et des représentants du collège des étudiants, de celui des administratifs et de ceux des universitaires. Dans leur forme actuelle, les plus anciennes universités françaises ont donc au plus une cinquantaine d'années !

La loi Faure avait clairement inscrit l'autonomie budgétaire, pédagogique et administrative des universités dans son texte. Mais aucune n'a été mise en œuvre, le ministère ayant très vite repris la main (Cohen, H., 1978 ; Rémond, 1979/2021). Quant aux nouveaux établissements, ils eurent du mal à se défaire des logiques facultaires. Il faut attendre la fin des années 1980, pour que l'introduction de contrats quadriennaux entre le ministère et les universités amène ces dernières à rédiger des projets d'établissement qui soient plus que la somme des projets de leurs composantes. Ces rédactions de projets ont constitué un premier pas vers la reconnaissance d'une différenciation entre les universités, chacune devant y penser son identité propre. Elles ont également favorisé un renforcement matériel (par les ressources engagées dans les contrats) et symbolique des présidences d'université (Musselin, 2001/2022 ; Mignot-Gérard, 2006). En 2007, la Loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) et le passage aux RCE ont consacré ce mouvement en accroissant l'autonomie budgétaire des établissements et le pouvoir de décision des président-e-s, comme on l'a vu plus haut.

Cette autonomie budgétaire passe notamment par la délégation aux universités de la gestion de leurs postes et de leur masse salariale²⁹. Jusqu'à la LRU, elles ne géraient que leur budget de fonctionnement et ne pouvaient ouvrir un poste sans l'accord du ministère. Les contraintes sur le choix des universitaires recrutés avaient déjà été levées par les réformes menées dans les années 1990, même si une instance nationale, le Conseil national des universités (CNU), continuait à exercer un certain contrôle sur le vivier de candidats aux postes de maîtres de conférences ou de professeurs. Ces candidats devaient avoir été « qualifiés » par le CNU avant de se présenter. Depuis décembre 2020, ce contrôle du vivier de candidats ne concerne plus que les

29. Avec les RCE, le budget dont elle assure la gestion a été multiplié par trois ou quatre.

maîtres de conférences, la loi pour la recherche ayant supprimé cette étape de la qualification pour les candidats aux postes de professeurs.

Par ailleurs, l'autonomie a gagné du terrain en matière pédagogique. La mise en œuvre du processus de Bologne entre 2002 et 2004 a entraîné la suppression des maquettes nationales — certes assez peu contraignantes — qui définissaient chaque cursus. Désormais, les programmes sont accrédités après leur évaluation par l'HCERES. Cela s'accompagne depuis 2018 d'une plus grande possibilité de sélection des étudiants entrant en première année avec la mise en œuvre du dispositif d'orientation des étudiants appelé Parcoursup et la loi ORE, relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

Enfin, les universités qui le souhaitaient ont pu acquérir une plus grande autonomie d'organisation. Comme on l'a vu plus haut, la circulaire de décembre 2018 leur permet de créer un EPE et d'en sortir en tant que grand établissement, avec une plus grande latitude dans le choix de leurs statuts.

Ainsi, même si la France reste dans les dernières places au sein du classement produit par l'Association des universités européennes sur le degré d'autonomie institutionnelle des établissements (Bennetot Pruvot, Estermann et Popkhadze, 2023), les universités françaises ont incontestablement gagné en autonomie au cours des deux dernières décennies. Si l'on reprend la typologie de systèmes universitaires proposée par Richard Whitley (2008), les universités françaises ont longtemps été des « *hollow organizations* », mais elles sont devenues des « *state-chartered*³⁰ » depuis la loi Faure.

Plus d'autonomie, mais aussi plus de gouvernement à distance

Toutefois, le fait de confier aux établissements la possibilité de décider de leurs répartitions budgétaires, de leurs recrutements académiques et étudiants, de leurs programmes, etc., suffit-il à accroître l'autonomie institutionnelle ? Les travaux sur d'autres secteurs d'action publique en France (Epstein, 2015 [sur les politiques urbaines] ; Hassenteufel, 2014 [sur la santé]) et, plus largement, sur le nouveau management public (Politt, 2005 ; Le Galès et Scott, 2008, par exemple) ont montré que l'autonomie accrue laissée aux opérateurs va de pair avec la montée en puissance d'instruments incitatifs permettant un gouvernement à distance : on ne définit plus comment agir à travers la réglementation, mais on alloue prioritairement les ressources à ceux qui se conforment aux normes définies par le haut. C'est exactement ce que l'on peut observer pour les universités : elles ont gagné en autonomie, mais de nouveaux instruments de pilotage sont apparus.

Les instruments les plus fréquents ont été le recours aux incitations financières et symboliques. Depuis le PIA1 et les appels à projets mentionnés plus haut, trois autres PIA et l'opération France 2030 ont été lancés, chacun avec son lot de financements

30. Cette typologie comprend trois modèles : les *hollow organizations*, qui peuvent être *fragmented* ou *bifurcated*, mais qui sont en quelque sorte des services de l'État ; les universités *state-chartered*, soumises à une autorisation étatique, mais disposant d'une certaine autonomie de décision ; et les universités *market-based*, qui sont indépendantes de l'État.

sélectifs et d'acronymes barbares. Le CGI puis le SGPI (secrétariat général pour l'investissement) qui lui a succédé ont beaucoup utilisé ces instruments pour piloter à distance l'enseignement supérieur et la recherche. Pour les établissements qui remportent ces appels et obtiennent ces labels, ce sont autant de preuves de leur « excellence ». Mais, nous l'avons vu avec les Idex, pour décrocher ces « trophées », il faut se plier aux exigences de celles et ceux qui les conçoivent³¹. Ainsi, plusieurs Idex ont vu après l'évaluation leur période probatoire prolongée à quatre ans, tant que les établissements porteurs du projet n'avaient pas fusionné. Le fait que nombre d'appels se fassent en plusieurs vagues permet d'ailleurs de progressivement resserrer l'étau sur ceux qui n'ont pas rempli les critères du premier coup, d'autant que les échecs sont toujours accompagnés d'évaluations justifiant la décision prise et permettant aux candidats de retenter leur chance en essayant de répondre aux attentes exprimées par les jurys.

Les instruments de mise en compétition ne font donc pas que stratifier le paysage universitaire et transformer les établissements en compétiteurs (Hasse et Krücken, 2013 ; Musselin, 2018) : ils sont aussi un moyen de les contraindre à adopter des formats, des priorités, des modes de fonctionnement qui ne font pas l'objet d'une réglementation nationale, mais qui restreignent l'accès à des moyens supplémentaires si on ne les suit pas.

Un autre instrument de pilotage devenu fréquent, notamment du côté du ministère, est l'expérimentation. Plutôt que de produire des mesures qui s'imposent à tous, le ministère laisse la possibilité aux établissements de les appliquer ou pas. Ainsi des réformes, dont la négociation en vue d'une application nationale aurait été longue ou aurait pu ne jamais aboutir, sont proposées « à la carte ». L'ampleur de la réforme dépendra donc du niveau d'adhésion des établissements et des décisions au sein de chaque université. Parfois, toutes ou presque veulent en profiter. Ce fut le cas pour le passage aux RCE qui n'était a priori ouvert qu'aux établissements prêts à gérer leur masse salariale, une fois passé un audit garantissant que leurs services administratifs étaient armés pour le faire, mais toutes les universités ont voulu obtenir cette possibilité, à la surprise du ministère. En revanche, seules quelques-unes ont souhaité obtenir la gestion de leur patrimoine immobilier. De même, on a vu que le nombre d'établissements volontaires pour utiliser la circulaire de décembre 2018 afin de devenir un EPE et de pouvoir, à l'issue d'une évaluation conduite par l'HCERES, devenir un grand établissement et avoir des statuts dérogatoires à la loi Fioraso n'a concerné qu'un assez petit nombre de cas. Enfin, dernier exemple, l'adoption de droits d'inscription plus élevés pour les étudiants étrangers extracommunautaires (2770 euros en licence contre 170 euros pour un étudiant français ou communautaire) est, elle aussi, à géo-

31. Harroche (2021 et 2022) montre bien comment la présidence de l'Idex qu'elle a étudiée veille, pendant les quatre années qui précèdent son évaluation pour confirmation, à respecter scrupuleusement ce qui avait été annoncé dans le projet, qu'il s'agisse de la fusion des trois universités initiales, du recrutement de chercheurs étrangers ou de la gestion des fonds de l'Idex par une administration spécifique différente de celle de l'université.

métrie variable : le texte de loi adopté en 2019 prévoit que la mesure puisse ne pas être appliquée quand moins de 10 % des effectifs étudiants sont constitués d'étudiants non communautaires. C'est le cas de nombreuses universités et la plupart ont ainsi refusé la mise en place de ces droits.

Doublée d'une centralisation renouvelée

La plus grande autonomie accordée aux universités doit donc être mise en regard de la transformation du pilotage du secteur par l'introduction de nouveaux instruments que sont les appels à projets sélectifs récompensant les établissements qui se conforment aux attentes, ou les réformes qui laissent une marge d'adhésion aux établissements et introduisent des changements qui n'auraient pu être initiés, ou plus difficilement, s'ils avaient dû s'appliquer à tous. De surcroît, les modalités plus traditionnelles de cadrage du système n'ont pas disparu. Tout en appelant souvent à l'autonomie des universités, le centre est loin d'avoir tiré un trait sur les décisions *top-down*, le recours à la réglementation ou le micromanagement. On ne peut donc dire que le gouvernement à distance se substitue au pilotage par les règles : il s'agit plutôt, comme Philippe Bezes (2021) l'a qualifiée, d'une « bureaucratisation au carré ».

Trois exemples très différents peuvent témoigner du maintien de ces modes d'action plus classiques. Le premier concerne l'obligation faite désormais aux programmes doctoraux d'organiser chaque année, pour chaque doctorant, un comité de suivi individuel (CSI). Au cours de ce CSI, on fait le point sur l'état d'avancement de la thèse et sur son contenu, mais on prévoit aussi un échange avec le doctorant, hors de la présence du directeur-riche de thèse, sur la manière dont se passe l'encadrement. Si le principe est en soi vertueux, le niveau de détail du texte instaurant cette mesure — obligatoire et non exploratoire celle-là — est pour le moins précis qu'il s'agisse des critères à respecter pour le choix des membres du comité ou de l'organisation de la réunion du CSI, en trois phases distinctes, et dont les objectifs sont formulés dans le texte³².

Une nouvelle catégorie de postes d'universitaires, appelés « chaires professeur junior » (CPJ), fournit un deuxième exemple. Il s'agit de postes contractuels à durée déterminée, d'au plus six ans, débouchant, si la permanence est accordée, sur un poste de fonctionnaire d'État en tant que professeur des universités. Ces postes sont créés à côté des postes traditionnels de maîtres de conférences, mais ils ne se substituent pas à eux. Cette mesure est de l'ordre de l'expérimentation, car les établissements peuvent choisir de ne pas avoir de CPJ³³. Mais elle empiète aussi curieusement sur l'autonomie des universités. En effet, comme on l'a vu, depuis la loi de 2007, les universités gèrent leur masse salariale et décident de l'occupation de leurs postes sans avoir à valider ces décisions auprès du ministère. Cependant, la loi pour la recherche de décembre 2020,

32. https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000046241982, (consulté le 8 septembre 2023).

33. Les instances de certains établissements se sont prononcées contre ce type de poste et n'en font donc pas la demande.

qui a instauré les CPJ, ne prévoit que 200 postes supplémentaires de cette catégorie par an au cours des dix années suivantes. Les universités qui souhaitent se voir attribuer de tels postes doivent par conséquent faire remonter leurs demandes vers le ministère en disant sur quels profils ils veulent ouvrir une CPJ... Un comité national — dont nous n'avons pu savoir ni où il se trouve ni comment il est composé — détermine quels établissements seront les heureux destinataires de CPJ. Joli paradoxe que ces postes atypiques qui redonnent la main au ministère pour le choix des profils prioritaires, comme au bon vieux temps...

Dernier exemple : la relance de la passation de contrats pluriannuels après une longue période pendant laquelle la politique contractuelle (Musselin, 2001/2022) a été délaissée au profit des appels sélectifs. Début 2023, l'actuelle ministre a lancé la négociation de Contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) avec plusieurs établissements. Le texte de cadrage qui accompagne les établissements dans la préparation du projet sur la base duquel ils vont passer le contrat est pour le moins contraignant. D'une part, sur les six objectifs proposés, cinq correspondent à des objectifs de politique publique définis par le ministère lui-même, dont trois plutôt précis (transition écologique et développement soutenable; bien-être des étudiants; formation à des métiers d'avenir, en tension ou en évolution³⁴); d'autre part, on y lit une attention particulière portée aux indicateurs qui permettront, à l'issue du contrat, d'en mesurer la réalisation, car, comme l'indiquent avec le plus grand sérieux ces textes, ces contrats doivent renforcer « l'autonomie et la responsabilisation des établissements », mais ils sont placés « sous contrôle de performance ».

Les universités françaises ont indiscutablement gagné en autonomie institutionnelle au cours des vingt dernières années, mais le secteur de l'enseignement supérieur n'échappe pas aux évolutions plus générales que connaît de manière générale l'action publique (Le Galès et Scott, 2008; Bezes, 2020). D'un côté, de nouvelles modalités de pilotage sont apparues qui reposent moins sur la réglementation que sur les incitations financières, l'expérimentation ou la définition d'objectifs adossés à des indicateurs de réalisation, et d'un autre côté, ces nouvelles modalités n'ont pas fait disparaître des formes plus bureaucratiques d'action, voire des mouvements de recentralisation de la décision.

5. CONCLUSION

Depuis 2005, l'enchaînement de nouvelles lois, la multiplication des appels à projets nationaux et très sélectifs, les nombreuses fusions et les EPE appelés à devenir de grands établissements ont considérablement modifié l'enseignement supérieur et la recherche en France. Non seulement les universités présentes sur la carte aujourd'hui sont différentes dans leur périmètre et leur composition de celles qui étaient issues de la loi de 1968, mais le paysage qu'elles composent est également plus différencié.

34. <https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/fr/le-ministere-de-l-enseignement-superieur-et-de-la-recherche-met-en-place-les-nouveaux-contrats-d-90092> (consulté le 28 juillet 2023).

La réalisation de ces bouleversements profonds et bien réels tient pour une large part au fait que les objectifs poursuivis sur cette période ont connu une forte stabilité malgré les changements de gouvernement et la succession de trois présidents de la République n'appartenant pas aux mêmes partis politiques. Ces objectifs s'inscrivent d'ailleurs globalement dans la continuité des politiques qui avaient été menées au cours des quinze années précédentes : ce qui change à partir de 2005, c'est surtout le rythme des réformes — qui s'accélère considérablement — et les propos publics qui affichent plus explicitement que par le passé la priorité donnée à l'excellence et à la performance.

Il ne s'agit donc pas dans cet article de minimiser l'importance des transformations en cours ou d'en nier la réalité. En revanche, il nous semblait important de mettre en lumière les ambiguïtés, les controverses, les contradictions au sein des réformes elles-mêmes ou entre elles, lors de leur conception ou de leur mise en œuvre. Nous avons en particulier identifié trois mécanismes qui ont amendé ou modéré les réformes. Chacun était présent dans les différentes politiques que nous avons analysées (mise en compétition des universités entre elles, recomposition du paysage universitaire et accroissement de l'autonomie des universités), mais nous avons essayé, pour chacune d'elle, d'identifier le mécanisme le plus actif, c'est-à-dire celui qui a pesé le plus lors de la mise en œuvre.

Le premier mécanisme est celui des tensions qui se sont développées entre les réformateur·rice·s en fonction des orientations qu'ils considéraient comme prioritaires. L'existence d'une élite programmatique, dont les membres assument des responsabilités différentes, mais occupent des fonctions qui leur permettent d'exercer une influence dans la longue durée, ne doit pas masquer les divergences qui ont existé entre eux ni l'impact que ces divergences ont eues, au-delà des nombreuses orientations qu'ils partageaient par ailleurs. Comme nous l'avons vu, si tous se retrouvaient autour de l'idée qu'il fallait concentrer les moyens sur les « meilleurs » et promouvoir une méritocratie scientifique, certains n'accordaient pas la même importance au rapprochement entre grandes écoles et universités et à la possibilité d'utiliser les appels à projets pour favoriser simultanément l'excellence scientifique et la coordination territoriale. Il est évident que la liste des Idex aurait été différente si des établissements (et non seulement les PRES) avaient pu se porter candidats et si les critères liés à l'excellence scientifique avaient été nécessaires et suffisants.

Le second mécanisme relève de la dépendance au sentier. Cette dépendance inscrit les réformes dans une dynamique incrémentale parce qu'elles doivent composer avec des choix effectués précédemment qui ralentissent le rythme de certaines évolutions. Certes des rapprochements existent entre certaines universités et certaines grandes écoles, mais les deux secteurs restent encore très clairement séparés, et les fusions, au moins dans un premier temps, ont été strictement universitaires. Si des déplacements (Streeck et Thelen, 2005) sont en cours grâce aux aménagements réglementaires qui ont été adoptés, le changement se fait à petits pas. De même, les politiques visant à favoriser les coordinations territoriales se sont heurtées aux normes de

coopération dans le monde universitaire qui n'obéissent pas à des logiques de proximité géographique, mais à des logiques de statut. Les sentiers de dépendance entretiennent les logiques institutionnelles propres au champ de l'enseignement supérieur français.

Enfin, nous avons relativisé le niveau d'autonomie laissé aux universités pour montrer que cette autonomie avait connu un réel accroissement, mais qu'elle restait simultanément sous un double contrôle de l'État. D'un côté, on a vu se multiplier les formes de gouvernement à distance tandis que de l'autre le ministère continue à recourir à des modalités de pilotage traditionnelles et bureaucratiques.

Pour finir, même si nous avons présenté de manière successive les réformes de mise en compétition, de recomposition du paysage universitaire et d'accroissement de l'autonomie des universités, ces trois orientations sont plus ou moins articulées entre elles. La coopération territoriale s'avère peu compatible avec le développement de la concurrence entre les établissements : la compétition nécessite certes de la coopération et elle en produit aussi (Simmel, 1908 ; White 1981, François et Musselin, 2022), mais tout dépend du type de coopération dont il s'agit (basée sur la complémentarité territoriale *versus* sur la conquête d'un statut plus élevé). L'autonomie des établissements est quant à elle peu propice à la délégation de compétences à des regroupements territoriaux, alors qu'elle peut alimenter la transformation des établissements en compétiteurs. En revanche, l'excès de dispositifs compétitifs et la multiplication des appels à projets ont pu conduire certains établissements à répondre tous azimuts afin de tenter de gagner des ressources, au détriment d'une stratégie de développement plus consistante et plus ciblée. Bref, certains des freins — ou au contraire des leviers — qu'ont connus les différentes réformes sont aussi liés à leurs interactions et à leurs plus ou moins grande compatibilité et cohérence.

RÉSUMÉ

Depuis le milieu des années 2000, le système d'enseignement supérieur français a connu de très nombreuses évolutions qui semblent suivre une trajectoire stable, imperméable aux fluctuations électorales, et qui visent le renforcement des exécutifs universitaires, la mise en compétition des universités, la prise en compte de la performance des établissements, et la restructuration du paysage universitaire. Il est cependant nécessaire de déconstruire partiellement cette vision linéaire : cet article prête ainsi attention aux tensions qui ont traversé les réformes — en leur sein ou entre elles — et identifie les mécanismes qui permettent de les expliquer. Trois mesures sont plus particulièrement explorées. Premièrement, la signification ambivalente donnée à l'« excellence » lors de la sélection d'une dizaine d'établissements auxquels a été attribué le label d'Idex (Initiatives d'excellence). Deuxièmement, les freins à la politique de regroupement qui entendait stimuler la coopération entre les établissements au niveau local. Troisièmement, les nouvelles formes de centralisation qui émergent malgré le renforcement de l'autonomie des universités.

Mots clés : réformes universitaires, France, élites programmatiques, dépendance au sentier, gouvernement à distance.

ABSTRACT**Tension in Reforms of University Teaching: A Case-Study of France**

Since the mid-2000s, the French system of higher education has gone through multiple changes along a seemingly stable trajectory, impervious to electoral changes, that tends towards strengthening university executives, competition between schools, performance-based metrics for institutions, and a restructuring of the university landscape. However, this linear view deserves to be partially deconstructed. This article therefore pays attention to the tensions that have characterized these reforms—internally and subsequently—and identifies mechanisms that can explain these. Focus is placed on three measures in particular. First, the ambivalent signification given to “excellence” when selecting a dozen institutions that were attributed the label of Idex (initiatives for excellence). Second, barriers to the government’s consolidation policy, which was intended to stimulate cooperation between establishments at a local level. Third, new forms of centralization that have emerged despite efforts to strengthen the autonomy of universities.

Keywords: University reforms, France, programmatic elites, path dependence, government from afar.

RESUMEN**Las reformas de la enseñanza universitaria bajo presión: el caso de Francia.**

Desde mediados de los años 2000, el sistema francés de enseñanza superior ha experimentado numerosos cambios que parecen seguir una trayectoria estable, impermeable a las fluctuaciones electorales. Estos cambios tienen el propósito de fortalecer las direcciones universitarias, de hacer que las universidades sean más competitivas, de que se preste atención al rendimiento de los establecimientos y a la reestructuración del paisaje universitario. Sin embargo, es necesario deconstruir parcialmente esta visión lineal. Este artículo examina las tensiones que han marcado estas reformas, tanto internamente como entre ellas, e identifica los mecanismos que permiten explicarlas. Exploramos tres medidas en particular. En primer lugar, el significado ambivalente dado a la «excelencia» en la selección de la decena de instituciones galardonadas con el Sello Idex (Iniciativas de Excelencia). En segundo lugar, los obstáculos a la política de agrupación, que pretendía estimular la cooperación entre instituciones a nivel local. En tercer lugar, las nuevas formas de centralización que están surgiendo a pesar del fortalecimiento de la autonomía de las universidades.

Palabras claves: reformas universitarias, Francia, élites programáticas, *path dependence*, gobierno a distancia

BIBLIOGRAPHIE

- Aghion, P et Cohen, É. (2004). *Éducation et croissance*. La documentation française.
- Ahrne, G. et Brunsson, N. (2008). *Meta-organizations*. Edward Elgar Publishing.
- Aimé, P, Berthé, T. et Korolitski, J.P. (2010). *Développement des PRES et reconfiguration des sites universitaires*. Rapport à Madame la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.
- Altbach, P. et Salmi, J. (2011). *The road to academic excellence: The making of world-class research universities*. The World Bank.

- Arambourou, C., Négrier, E., Paoletti, M. et Simoulin, V. (dir.) (2021). *Politiques de la fusion. Organisations, services, territoires*. Issy Les Moulineaux, LGDJ.
- Attali, J. (dir.) (1998). *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*. Rapport pour le Ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie.
- Aust, J. (2022). *À la charnière de l'État et du monde académique. Financements sur projets, organisations et élites dans le gouvernement de la recherche en biomédecine en France (1955-2015)*. Habilitation en science politique. Sciences Po.
- Aust J. et Gozlan, C. (2018). Des instruments contestés : Émergence et effets de la critique des instruments du gouvernement de la recherche en France (1961-2015). *Revue Française de Science Politique*, 68(3), 493-514. <https://doi.org/10.3917/rfsp.683.0493>
- Aust, J., Mazoyer, H. et Musselin, C. (2018). Se mettre à l'IDEX ou être mis à l'index. Conformations, appropriations et résistances aux instruments d'action publique dans trois sites d'enseignement supérieur. *Gouvernement et action publique*, 17(4), 9-37.
- Bagnasco, A. (1977). *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Mulino.
- Balaudé, A. (2019). *Fusionner pour mieux régner ou fusionner pour mieux gagner? Le cas des universités grenobloises*. Communication au Congrès de l'AFST, ST6, Bordeaux.
- Barrier, J. et Musselin, C. (2016). Draw me a University: Organizational Design Processes in University Mergers. Dans E. P. Berman et C. Paradeise (dir.), *The University under Pressure. (Research in the Sociology of Organizations*, 46, p. 361- 394). Emerald Books Publishing.
- Bennetot Pruvot, E., Estermann, T. et Popkhadze, N. (2023). University Autonomy in Europe IV : The Scorecard 2023, European University Association. <https://eua.eu/downloads/publications/eua%20autonomy%20scorecard.pdf>
- Bezes, P. (2020). Le nouveau phénomène bureaucratique : Le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique. *Revue française de science politique*, 70(1), 21-47. <https://doi.org/10.3917/rfsp.701.0021>
- Bordes, E. (2021). *La Conférence des présidents d'université (1969-2007) : une socio-histoire du gouvernement des universités* [Thèse de doctorat, Université Toulouse Jean Jaurès]. HALtheses. <https://theses.hal.science/tel-04025361v1>
- Carpentier, V. (2018). Expansion and differentiation in higher education : the historical trajectories of the UK, the USA and France. CGHE Working Paper 33, Centre for Global Higher Education, London, UK. <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10048099/>
- Christensen, T. et Lægreid, P. (2011). Democracy and administrative policy: Contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM. *European political science review*, 3(1), 125-146.
- Cohen, H. (1978). *Elusive reform: The French universities, 1968-1978*. S. Boulder, Westview Press.
- Doussot, S. et Pons, X. (dir.) (2020). La LPPR et la réforme de l'enseignement supérieur et de la recherche : analyses critiques. Numéro spécial de la *Revue Française de Pédagogie*, 207(2), 11-18. <https://doi.org/10.4000/rfp.9141>
- Duclert, V. (2006). 6. Le colloque de Caen, second temps de l'engagement ménédiste. Dans A. Chatriot (dir), *Le gouvernement de la recherche : Histoire d'un engagement politique, de Pierre Mendès France au général de Gaulle (1953-1969)* (p. 81-100). La Découverte. <https://doi.org/10.3917/dec.chatr.2006.01.0081>
- Epstein, R. (2015). La gouvernance territoriale : une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires. *L'Année sociologique*, 66(2), 457-482.
- François, P. et Musselin, C. (2022). Coopérer dans un monde en compétition. Dans O. Borraz (dir.), *La société des Organisations* (p. 125-139). Presses de Sciences Po.
- Gally, N. (2018). Entre *executive shift* et gouvernement à distance : La genèse des politiques « pour l'excellence » dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche (2009-2012). *Revue française de science politique*, 68, 691-715. <https://doi.org/10.3917/rfsp.684.0691>
- Genieys, W. (2010). *The New Custodians of the State. The Programmatic Elites in French society*. Transactions books.

- Genieys, W. et Hassenteufel, P. (2012). Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites. *Gouvernement et action publique*, 1(2), 89-115.
- Gozlan, C. (2020). *Les valeurs de la science. Enquête sur les réformes de l'évaluation de la recherche en France*. ENS Editions.
- Harroche, A. (2021). Gouverner par les inégalités, la mise en œuvre d'une initiative d'excellence dans l'enseignement supérieur et la recherche [Thèse de doctorat en sociologie, Sciences Po, Paris].
- Harroche, A. (2022). Les initiatives d'excellence : Le résultat de politiques winner-take-all dans l'enseignement supérieur et la recherche. *Revue française de science politique*, 72(2), 287-309. <https://doi.org/10.3917/rfsp.723.0287>
- Hasse, R. et Krücken, G. (2013). Competition and Actorhood : A Further Expansion of the Neo-institutional Agenda. *Sociologia Internationalis*, 51(2), 181-205.
- Hassenteufel, P. (2014). Les systèmes de santé entre conceptualisation économique et reconceptualisation politique. Convergences européennes et traductions nationales. *Socio-logos* (en ligne). *Revue de l'association française de sociologie*, 9. <https://doi.org/10.4000/socio-logos.2812>
- Hassenteufel, P. et Genieys, W. (2020). The programmatic action framework: An empirical assessment. *European Policy Analysis*, 7(S1), 28-47. <https://doi.org/10.1002/epa2.1088>
- Kitchener, M. et Gask, L. (2003). NPM merger mania. Lessons from an early case. *Public Management Review*, 5(1), 19-44. <https://doi.org/10.1080/1461667022000028843>
- Laillier, J. et Topalov C. (2022). Gouverner la science : anatomie d'une réforme (2004-2020). *Agone*.
- Le Galès, P. et Scott, A.J. (2008). Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle et "freer markets, more rules". *Revue française de sociologie*, 49(2), 301-330.
- Lodge, M. et Wegrich, K. (dir.) (2012). *Executive Politics in Times of Crisis*. Palgrave Macmillan.
- Mignot-Gérard, S. (2006). *Echanger et argumenter : les dimensions politiques du gouvernement des universités françaises* [Thèse de doctorat en sociologie, Sciences Po, Paris].
- Musselin, C. (2017). *La grande course des universités*. Les Presses de Sciences Po.
- Musselin, C. (2018). New forms of competition in higher education. *Socio-Economic Review*, 16(3), 657-683. <https://doi.org/10.1093/ser/mwy033>
- Musselin, C. (2022). *La longue marche des universités françaises*. Presses de Sciences Po. (Publication originale en 2001)
- Musselin, C. (2023). Joël Laillier, Christian Topalov (2022). Gouverner la science : anatomie d'une réforme (2004-2020). *Gouvernement et action publique*, 12(2), 161-164. <https://doi.org/10.3917/gap.232.0161>
- Musselin, C. et Dif-Pradalier, M. (2014). Quand la fusion s'impose : la (re)naissance de l'université de Strasbourg. *Revue Française de Sociologie*, 55(2), 285-318.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Podolny, J. (1993). A Status-based Model of Market Competition. *American Journal of Sociology*, 98(4), 829-872.
- Pollitt, C. (2001). The new public management in international perspective: An analysis of impacts and effects. Dans K. McLaughlin, E. Ferlie et S. Osborne (dir.), *New public management. Current Trends and Future Prospects* (p. 286-304). Taylor and Francis.
- Rémond, R. (2021). *La règle et le consentement*. Réédité par les Presses universitaires de Paris Nanterre et les Presses de Sciences Po. (Publication originale en 1979 par Fayard).
- Simmel, G. (1908). *Soziologie. Untersuchung über die Formen der Gesellschaftung*. Suhrkamp.
- Streeck, W. et Thelen, K.A. (dir.) (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press.
- Topalov, C. (1999). La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880—1914. Éditions de l'EHESS.
- White, H. (1981). Where Do Markets Come From?. *American Journal of Sociology*, 87(3), 517-547.
- Whitley, R. (2008). Universities as strategic actors: limitations and variations. Dans L. Engwall et D. Weaire (dir.), *The University in the Market* (p. 23-37). Portland Press.



École et inégalités au Québec : trois âges de politiques éducatives

CLAUDE LESSARD

Université de Montréal
clau.lessard@umontreal.ca

INTRODUCTION

IL FUT UN TEMPS AU QUÉBEC où les choses semblaient simples en matière de justice scolaire : la critique sociale, imprégnée de l'universalisme des Lumières et intéressée par la construction d'un État-providence, jugeait élitiste ce qu'en matière d'éducation, l'État avait mis en place au XIX^e siècle et durant la première moitié du XX^e siècle. L'accès du système éducatif était alors limité aux enfants des notables, et la grande majorité de la population n'était pas appelée à profiter au-delà du primaire de ce bien moderne. C'était le cas des enfants de la classe ouvrière, auxquels s'ajoutèrent, dans la représentation collective, les filles et les enfants des communautés culturelles (en premier lieu, les Canadiens français). L'analyse sociologique de l'époque s'appuyait sur une conception de l'égalité des chances centrée sur l'égalité d'accès à l'éducation d'une « trinité » fondatrice : la classe sociale, le genre et l'ethnie. Même si le terme n'existait pas, l'analyse était « intersectionnelle », puisque la classe ouvrière était canadienne-française. Promouvoir la scolarisation des familles ouvrières, c'était contribuer à l'émancipation des Canadiens français. Les politiques publiques reposaient sur une approche « déficitariste » : les groupes absents de l'école avaient des carences qu'il fallait combler, si l'on désirait s'assurer qu'ils puissent jouir d'une égale chance de réussite dans un système scolaire méritocratique.

Malgré des politiques que nous analyserons plus loin, même gratuite et accessible à tous, du primaire au collégial, l'école québécoise demeurait inégalitaire. Les sociologues et les pédagogues durent entrer dans la « boîte noire » pour dégager les structures et comprendre les processus qui (re)produisaient les inégalités. Des questions autour du « traitement scolaire » de certaines populations d'élèves prirent de l'importance. La notion de traitement inégalitaire ou de discrimination positive fut alors légitimée : il fallait traiter différemment les élèves en fonction de leurs besoins. Cela, quoique « inégalitaire », était juste.

L'adoption de la loi 101 (1977) et l'insertion au sein des écoles francophones des élèves issus de l'immigration ont redéfini et élargi le champ sémantique de l'égalité : des enjeux de discrimination de certaines catégories d'élèves devinrent importants et engendrèrent de vives discussions sur des accommodements religieux, ethnoculturels ou linguistiques, dits « raisonnables ». Se fait alors jour une préoccupation politique pour des questions de discrimination, de stigmatisation, voire de ségrégation.

Pour compléter ce portrait, des politiques récentes valorisent l'inclusion d'individus saisis dans leur singularité et dont il faut, pour chacun, assurer le « développement du plein potentiel ». Les besoins de chaque élève considéré comme unique et différent doivent être pris en compte par l'école. D'où le développement des projets particuliers et le désir des parents d'arrimer le choix du programme suivi aux préférences et besoins de leur enfant dont ils ne sont pas étrangers. Ce faisant, glissons-nous vers des écoles diversifiées qui s'accommodent des inégalités en les réduisant à des « différences » désormais légitimes ? En somme, si l'individu n'a plus d'attaches qui définissent des identités sociales et des appartenances collectives, si nous sommes tous uniques et différents, qu'en est-il des inégalités ? Comment concilier la prise en compte légitime des « différences » et la justice scolaire ?

On le voit, au cours du dernier demi-siècle, la question de l'égalité des chances a évolué, à telle enseigne qu'il n'est pas aisé de saisir le sens de cette transformation : avons-nous renoncé à l'égalité des chances (Lessard, Olivier et Voyer, 2001) et adopté désormais une préférence pour l'inégalité (Dubet, 2014) ? Quels cadres sociocognitifs et normatifs accompagnent cette évolution ?

DES OUTILS CONCEPTUELS ET MÉTHODOLOGIQUES

Au cours des dernières décennies, l'analyse des politiques a élargi son objet d'étude à ce qu'il est convenu d'appeler l'action publique (Lascoumes et le Galès, 2007), qui englobe la prise en compte de configurations d'acteurs œuvrant à divers paliers des systèmes sociaux subissant une régulation politique, et qui produisent à leur niveau respectif des politiques. L'analyse des politiques dépasse ainsi le moment de la décision et de la promulgation d'une politique (une loi, un règlement, une instruction, un « texte ») et inclut les moments de mise en œuvre, qui incorporent les interprétations locales et les traductions des politiques (Maroy, Lessard et Fouquet-Chauprade, 2022). Ainsi, les analystes considèrent que les acteurs de terrain participent de fait à la formulation des politiques (Lispky, 1980).

À ce changement de perspective s'est joint un penchant pour une approche plus cognitive des politiques (Muller, 2000), l'idée étant que les politiques ne peuvent être réduites à la simple expression d'intérêts de groupes dominants ni n'être comprises que comme le fruit d'une lutte pour le pouvoir entre ces groupes — encore que ces intérêts et ces luttes doivent être appréhendés, mais en lien avec les composantes idéelles et institutionnelles. Suivant cette approche cognitive, outre des intérêts, les politiques reposent sur des « idées » ou des cadres de pensée qui fournissent les matériaux nécessaires à leur élaboration. Au niveau le plus général, ces idées constituent des référentiels de politiques, c'est-à-dire des représentations de la société et du secteur de politique visé (par ex. la mission de l'école dans une société moderne avancée et une économie mondialisée), des valeurs fondatrices (ex. la justice ou l'équité), des normes ou principes d'action (par ex. l'efficacité, la concurrence, l'alignement), des relations causales entre des problèmes et des solutions (par ex. entre la non-attractivité de l'enseignement et le niveau de rémunération des enseignants), et des images qui font sens et expriment la direction à suivre (par ex., un *success-story*). Il y a deux grandes catégories de référentiels (Muller, 2010) : globaux et sectoriels. Les référentiels globaux, transversaux aux différents champs sociaux (ex. le référentiel de l'État-providence ou celui du marché), voient leurs idées et leurs normes être traduites dans des référentiels sectoriels par des acteurs qui y puisent les légitimités nécessaires à leur action (Suchmann, 1995). Les rapports entre les référentiels globaux et les référentiels sectoriels ne sont pas simples : si les premiers donnent forme aux seconds, ils ne s'imposent pas avec une efficacité similaire au sein de ceux-ci. Dans une société structurellement différenciée où les divers champs ont acquis une certaine autonomie, les référentiels sectoriels prennent en compte la spécificité du secteur, son histoire, ses valeurs constitutives, voire les tensions et conflits qui en balisent les frontières et les voies de développement. Entre les deux types de référentiels, des médiations sont nécessaires : dans le cas de l'éducation, une institution comme le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) a assumé ce rôle de médiation, interprétant pour le champ éducatif les orientations du référentiel global dominant et traduisant ses principes d'action en suivant les caractéristiques institutionnelles du champ éducatif. Car, la fabrique des politiques est influencée par le cadre institutionnel existant (le droit, les législations en vigueur, les structures et processus de l'État, l'histoire du champ concerné et son empreinte, etc.), cadre qui tout à la fois facilite et contraint cette fabrique : il légitime ou au contraire rend problématique une politique. L'action publique est donc soumise au jeu de ce que les néo-institutionnalistes appellent les trois i : les intérêts, les idées, les institutions (Hall, 1997 ; Palier et Surel, 2005).

La notion de sentier de dépendance est utile pour saisir la pérennité des cadres cognitifs et normatifs.

[Elle] souligne le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes, [par le biais de] mécanismes qui rendent un choix historique de plus en plus contraignant à mesure qu'il s'inscrit dans la durée. (Palier, 2006, p. 320)

Une fois qu'un référentiel global ou sectoriel est bien institutionnalisé — par exemple, le référentiel de l'État-providence ou du marché —, il est difficile d'en « sortir » : des effets retour des politiques publiques (*policy feedback*), des contraintes de coordination de l'action, des coûts élevés d'apprentissage et d'investissement dans le développement institutionnel renforcent le référentiel et freinent la sortie du référentiel dominant.

Par ailleurs, dans les sociétés de la modernité avancée, différenciées et pluralistes, les référentiels ne sont pas homogènes : s'ils sont intégrés autour d'un noyau dur de valeurs, ils incorporent souvent des visions différentes, secondaires ou périphériques par rapport au noyau central, qui peuvent s'avérer source de tensions et de conflits. Ainsi, la social-démocratie combine une forte intervention de l'État et une économie de marché, deux visions de l'organisation sociale en tension qui ne peuvent se déployer que par des mécanismes institutionnels qui assurent entre elles des compromis viables. En ce sens, on peut parler de pluralisme institutionnel. Dans le champ éducatif, on observe la même réalité : l'école contemporaine est à la fois conçue comme un bien public — légitimant ainsi l'intervention de l'État pour en assurer le développement au nom du bien commun — et comme un bien privé, sous la responsabilité des familles dont c'est le devoir d'éduquer leurs enfants selon leurs croyances. En tant que bien privé, l'éducation est l'objet de stratégies familiales intéressées. Dans la mesure où ces stratégies familiales reproduisent les inégalités sociales, elles sont en tension avec les visées de démocratisation et de cohésion sociale officiellement véhiculée par l'État moderne et démocratique. Ce pluralisme institutionnel renforce l'ambivalence des acteurs. Le développement de l'enseignement privé au cours des dernières décennies participe de ces stratégies familiales reproductrices. Soulignons que la Loi sur l'enseignement privé légitime l'existence et le soutien financier par l'État de l'enseignement privé. Comme si, tout en promouvant l'égalité des chances et la réussite éducative du plus grand nombre, on accepte et on soutient en même temps un secteur d'enseignement source d'inégalités.

La tension institutionnalisée entre les dimensions publique et privée de l'éducation baigne dans un contexte économique animé par une vision néo-libérale du développement de la société. Suivant cette vision, tous les champs sociaux doivent être dynamisés par la concurrence, grand facteur de progrès et d'innovation. Ainsi, la conception de l'éducation comme un bien privé des familles est amplifiée par le néo-libéralisme économique, l'institutionnalisation d'un quasi-marché éducatif, au moins dans les grands centres urbains, et par la gestion axée sur les résultats, à laquelle adhèrent désormais les cadres du secteur public et les administrateurs des centres de services scolaires.

L'école est donc traversée de logiques institutionnelles plurielles ; elle est constituée de finalités contradictoires qui nourrissent des tensions, des divergences et des conflits qui portent sur le sens, l'interprétation et l'incarnation de la ou des missions de l'institution. Cela oblige les acteurs à bricoler des compromis plus ou moins durables, à chercher des points d'équilibre et à réconcilier des dimensions contradic-

toires : méritocratie et égalité ; formation de l'élite et développement du plein potentiel de chacun ; mixité sociale et cohésion sociale ; diversité et différences individuelles (singularité).

Le présent article entend montrer que ce pluralisme est présent tout au long des trois âges de politiques éducatives québécoises et que, suivant les configurations d'acteurs en place, il met en cause le sentier de dépendance du référentiel dominant à un âge particulier, ouvrant la voie au changement.

Le rôle de l'État est central, même dans le virage néo-libéral. Selon Clark (2002), il y aurait deux actualisations de ce virage : une version statocentrée et une version appuyée fortement sur le marché. Dans le premier cas de figure, l'État utilise les outils à sa disposition (des indicateurs, des tableaux de bord, des contrats de performance, des mécanismes d'*accountability*, une gestion axée sur les résultats), pour accroître l'efficacité et l'efficience (Maroy, 2021). Dans le second, il dérégule et facilite la concurrence entre acteurs et organisations. Dans un cas, il demeure présent et actif, dans l'autre, il laisse les forces du marché jouer pleinement. Évidemment, entre ces deux cas idéaux, il y a diverses combinaisons possibles, car l'un n'exclut pas l'autre. On le verra dans ce qui suit, l'État québécois a, au cours du deuxième âge, adopté en éducation une approche plus statocentrée que dérégulatrice. On peut voir dans cette orientation une dépendance de sentier avec le premier âge, au cours duquel l'État s'était imposé comme acteur central en éducation.

Pour le Québec, nous retraçons l'évolution des politiques éducatives en matière d'égalité des chances en distinguant trois « âges¹ », chacun considéré comme une réponse politique à la question de l'inégalité des chances : inégalité de quoi (accès, traitement ou résultats) et inégalité de qui (l'ensemble des élèves ou des sous-populations définies comme problématiques) ? Suivant la réponse privilégiée à ces questions, une série de politiques et d'actions, universelles ou ciblées, sont mises de l'avant et éventuellement implantées, avec des contraintes et de ressources particulières.

Cette distinction entre trois âges ne peut être réduite à un simple découpage temporel. Ces âges sont saisis comme des « régimes » se caractérisant par l'institutionnalisation de cadres cognitifs, de systèmes d'idées ou de matrices cognitives et normatives qui « construisent » la réalité, identifient des « problèmes » et proposent des « solutions » fondées sur des valeurs (Muller, 2000). C'est cet aspect des âges qui est notre intérêt central.

L'action publique québécoise en matière d'égalité des chances en éducation depuis les années 60 jusqu'à aujourd'hui, dans l'enseignement obligatoire, est le fait du ministère de l'Éducation (MEQ) et plus globalement de l'État québécois. Mais elle a aussi

1. Nous empruntons cette notion à X. Pons (2022) qui l'utilise pour structurer trois « âges » de fabrique des politiques éducatives en France. L'intérêt de cette notion porte surtout sur la configuration d'acteurs qui élaborent les politiques. Nous la reprenons tout en l'adaptant pour analyser des politiques éducatives particulières, portant sur l'égalité des chances dans le cadre de l'enseignement obligatoire, dans le contexte spécifique du Québec.

été portée par des commissions scolaires (CS), désormais centres de services scolaires (CSS), des groupes communautaires ou citoyens, des parents d'élèves présentant des besoins particuliers et désireux d'assurer à leurs enfants une intégration réussie, des mouvements sociaux (comme le mouvement féministe). En ce sens, retracer l'évolution du dernier demi-siècle implique d'analyser les différents textes et discours politiques qui ont jalonné cette période, mais aussi de reconstruire les configurations d'acteurs particulières aux différents âges. Car c'est en combinant discours, acteurs et contextes que se dégage le sens et la trajectoire des politiques.

Sur le plan méthodologique, notre démarche est sociohistorique. Pour dégager les évolutions de la notion d'égalité des chances des années 60 à aujourd'hui, nous avons reconstitué la chronologie des politiques et listé les principales lois et les principaux documents (énoncés de politique, documents soumis à la consultation, projets de loi, politiques et plans d'action) (Lessard et collab., 2007) qui traitent d'égalité des chances ou qui, indirectement, en affectent la nature et la réalisation effective. Nous avons aussi recensé des documents pertinents de groupes constitués ou d'organismes consultatifs participant à la gouvernance du système éducatif et jouissant d'un capital d'influence (surtout le Conseil supérieur de l'éducation). Certains textes sont exemplaires de l'esprit des différents âges : ainsi, pour le premier âge, le rapport de la Commission Parent (1962-1966) et l'avis du CSE de 1966 sur la participation au plan scolaire véhiculent la conception de la démocratisation de l'éducation qui est en son cœur. Pour le second âge, les énoncés de politique du ministère de l'Éducation — *L'École québécoise : une école communautaire et responsable* (1982), *Chacun ses devoirs : plan d'action sur la réussite éducative* (1992), premiers jalons de la politique de la réussite de 2017 —, ainsi que le livre de Migué et Marceau (1989) *L'économie politique de l'enseignement élémentaire et secondaire : monopole public ou concurrence ?*, cernent ses cadres de pensée. Enfin, pour le troisième âge, les avis intitulés *Conjuguer équité et performance en éducation, un défi de société* (2010), *Remettre le cap sur l'équité* (2015) et *Pour une école riche de tous ses élèves* (2017) sont représentatifs de la vision inclusive qui y est prônée.

S'il y a abondance d'écrits scientifiques sur les deux premiers âges², il y a peu d'analyses englobant la longue durée allant des années 60 jusqu'à aujourd'hui, qui soient consacrées spécifiquement aux politiques d'égalité des chances. Dans la plupart des cas, l'analyse porte sur l'un ou l'autre âge ou les deux premiers âges, et couvre un large spectre de questions : le curriculum, la gouvernance, la formation technique, le financement, etc. Le passage de l'un à l'autre est associé au « démantèlement » de l'État-providence, à l'avènement du néo-libéralisme et à la nouvelle gestion publique (Lucier, 2016 ; Tondreau et Robert, 2011). Lessard et Carpentier (2015), quant à eux, proposent un découpage de trois périodes qui insiste sur l'internationalisation des politiques éducatives, ce qui n'est pas le propos de cet article.

2. Pour s'en convaincre, on peut consulter la bibliographie de l'ouvrage de Maroy consacré à la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats (GAR), propre au second âge : on y dénombre pas moins de 80 références québécoises.

Dans les sections suivantes, nous présentons les trois âges, le texte et le contexte des politiques d'égalité des chances en éducation ainsi que les configurations d'acteurs impliqués. Le premier âge est le point de référence à partir duquel les deux autres âges sont analysés : nous tentons de montrer que ce premier âge contient les « germes » des deux suivants. En conclusion, nous dégagons l'évolution de la notion d'égalité des chances.

LE PREMIER ÂGE : LA DÉMOCRATISATION DE L'ÉCOLE ET DE LA SOCIÉTÉ PAR L'ÉCOLE

Le premier âge va des années 60 au milieu des années 80³. Il puise sa légitimité dans le référentiel global de l'État-providence et se caractérise par des politiques axées sur l'accès universel à l'éducation, cherchant à éliminer ou à réduire les effets inégalitaires du statut socio-économique, du genre et de l'appartenance ethnique, la Sainte Trinité des variables à contrôler. L'éducation doit être démocratisée en même temps qu'elle contribue à la démocratisation de la société. C'est le rôle de l'État-providence — en voie de construction — d'assurer cette double démocratisation.

Le Québec de la Révolution tranquille, amorcée dans les années 1960, est représenté par ses nouvelles élites comme une société en processus accéléré de modernisation sociale et culturelle : « il est temps que ça change », aime-t-on répéter, car « le Québec est en retard » ; « il faut rattraper le temps perdu ». Le Québec doit combler rapidement ce qui le sépare des sociétés voisines et concurrentes. Même si elle est surtout sociale et culturelle, cette modernisation a une dimension économique, et la théorie du capital humain est invoquée, notamment pour justifier l'investissement étatique en éducation⁴. Une certaine lecture du décalage entre l'infrastructure socio-économique — urbaine et industrielle, qui échappe aux Canadiens français — et une superstructure culturelle traditionnelle et déphasée, avec ses références rurale, agricole et cléricale, est partagée dans le discours social, y compris chez les sociologues de l'époque (Rocher, 1973). Dans ce cadre de pensée, il importe donc de recourir à l'État afin de rattraper le niveau de développement de sociétés de référence, comme l'Ontario.

L'âge de la démocratisation de et par l'éducation est soutenu par de grands mouvements sociaux : le mouvement ouvrier et son idéologie sociale-démocrate (voire socialiste), le nationalisme des classes moyennes et le féminisme qui s'exprime de plus

3. Le point de départ n'est pas difficile à établir : c'est l'époque de la Révolution tranquille, préparée par d'importants développements dans les années 50. Nous fixons le point de rupture au moment des États généraux des commissions scolaires de 1986 (à ne pas confondre avec les États généraux de 1995-96). À cette occasion, les commissions scolaires, constatant la forte concurrence du réseau privé dans les centres urbains, réclament du ministère de l'Éducation le droit de déroger au règlement pédagogique cadre afin de développer une offre éducative plus concurrentielle. Elles obtiendront ce droit : c'est le début des projets particuliers, éventuellement payants et sélectifs au sein du réseau public.

4. La prévalence de la théorie du capital humain, depuis les années 60 jusqu'à aujourd'hui, illustre le fait que les âges ne sont pas des périodes qui se succèdent ; ils sont des cadres de référence qui se superposent, sans que les nouveaux fassent disparaître les anciens. À cet égard, la liaison entre le développement économique et les avancées en matière de scolarisation traversent les trois âges.

en plus fermement. Aussi, l'Action catholique, transversale à ces trois mouvements, revendique une plus grande place au sein de l'Église pour les laïcs. L'ensemble de ces mouvements renforce le caractère social de cet âge : des groupes sociaux, par l'éducation, désirent s'émanciper des contraintes traditionnelles associées à leur appartenance de classe, de genre et d'ethnie (et sa dimension religieuse), et ainsi jouir d'une plus grande égalité des chances. Ces groupes aspirent à une égalité méritocratique.

Le rapport de la commission Parent (1962-1966) exprime ce nouveau référentiel qui rend impérieux le développement du capital humain et la démocratisation de l'éducation par le développement d'un système public complet et gratuit, à même de répondre aux aspirations de larges couches sociales et d'assurer une réelle mobilité sociale. La démocratisation a deux sens : l'accès à l'éducation pour tous et toutes et la prise en charge de sa gouvernance par un gouvernement démocratique, au palier national, et par la société civile, aux paliers local et régional, idée que le rapport du conseil supérieur de l'Éducation (CSE) de 1966 sur la participation scolaire reprend et développe.

Cette mobilisation sociale pour une démocratisation de l'éducation n'a pas conduit à l'intégration de l'enseignement privé au système public ni à sa disparition. D'ailleurs, en 1968, la Loi sur l'enseignement privé lui reconnaît un statut et assure sa pérennité. Après une période de régression de ses effectifs au cours des années 1960, l'enseignement privé reprend, à compter des années 70, et connaît depuis lors, une croissance continue. Diverses tentatives d'intégrer les établissements privés au réseau public ont toutes échoué. Si, à l'époque, des acteurs de la démocratisation étaient favorables à une école publique gratuite et accessible, ils tenaient néanmoins à ce que l'État soutienne des institutions privées, peut-être parce qu'ils y avaient été formés, que leurs enfants y étaient inscrits et qu'ainsi, par ce biais, leur reproduction sociale semblait assurée. S'exprime ici une ambivalence de certaines élites à l'égard de l'école publique, qui a toujours cours aujourd'hui et qui traverse les trois âges.

L'enseignement privé véhicule des valeurs séculaires que la Révolution tranquille n'a pas évacuées complètement. Traditionnellement, l'enseignement privé fondait son existence sur la volonté des parents d'avoir accès à une éducation catholique de qualité ; aussi était-il perçu comme le lieu de la formation des élites de la société. Les années 60 introduisent de nouvelles justifications pour le développement d'un système scolaire public, mais elles n'évacuent pas du champ éducatif les justifications traditionnelles de l'enseignement privé. Elles les critiquent et les marginalisent, pour un temps. Derrière ces justifications, il y a la vision de l'éducation comme responsabilité première des familles qui ont le droit de choisir l'éducation qui correspond à leurs valeurs. Ce que reconnaît la charte des droits et libertés de l'ONU et le préambule de la loi créant le ministère de l'Éducation. Dès la loi de 1968 sur l'enseignement privé, une tension s'installe entre une vision de l'éducation comme bien public, sous la responsabilité de l'État, et une vision de cette même éducation comme bien privé, sous la responsabilité des familles. Au cours des âges qui suivront, les justificatifs de l'existence de l'enseignement privé

évolueront, mais leur assise, le droit des parents de choisir l'éducation conforme à leurs valeurs, demeurera forte.

Dans la mesure où l'État québécois, à la suite du Rapport Parent, s'engage à construire un système d'éducation public, du primaire à l'université, accessible sur tout le territoire, le ministère de l'Éducation devient un acteur de premier plan. Son principal outil d'action publique est la planification du développement scolaire qu'une fonction publique professionnalisée élabore et met en œuvre. Les commissions scolaires, regroupées et désormais responsables de l'enseignement primaire et secondaire, de la formation professionnelle et de l'éducation des adultes sur des territoires élargis, voient aussi leurs effectifs professionnels et administratifs considérablement augmenter. Ces acteurs sont au premier rang de la mise en œuvre de la démocratisation de l'éducation. Une véritable technocratie se voit confier une mission sociale de première importance (Simard, 1979). En effet, elle est aux commandes d'une série d'actions structurantes : l'opération Départ en éducation des adultes, l'opération 55 pour la création des commissions scolaires régionales, la création des cégeps et le développement des programmes techniques, la création de l'Université du Québec et de son réseau de constituantes. Le développement de l'éducation a directement contribué à la formation d'une nouvelle classe sociale, éduquée, au service des appareils de l'État, sans appartenir à l'élite économique.

Au cours des « Trente glorieuses », dans le champ éducatif, le Québec participe à une dynamique qui traverse les sociétés occidentales. Aux États-Unis, le rapport Coleman (1966) met les inégalités raciales au cœur des politiques éducatives et des interventions du gouvernement fédéral américain en éducation.

Si l'égalité d'accès est la priorité des politiques éducatives, celle-ci ne se traduit pas par la généralisation du curriculum qui, notamment au secondaire, existait depuis quelques siècles et était centré sur la formation des élites par les humanités gréco-latines. Au contraire, la massification et la démocratisation de l'éducation exigent, au Québec comme ailleurs, un curriculum transformé, mieux adapté à l'évolution de la société et de la culture contemporaine et reposant sur une notion d'humanisme élargi, incorporant de nouveaux champs de connaissance et de pratiques sociales (les sciences, la technologie et la culture populaire). Cette polyvalence ou d'autres formes apparentées apparaissent aussi ailleurs, notamment en Grande-Bretagne.

D'abord conçue en termes universalistes d'égalité d'accès à l'éducation, à l'enseignement secondaire notamment, l'égalité des chances, au cours de cette période, évolue vers une notion d'inégalité de traitement qu'il apparaît nécessaire de mettre en œuvre, non pas dans l'ensemble du système éducatif, mais plutôt dans des territoires qu'on considère comme défavorisés. À Montréal, divers programmes de soutien aux écoles de milieux défavorisés sont mis en œuvre à partir des années 70 : le Projet d'action sociale et scolaire, amorcé en 1965 (PASS), l'opération Renouveau de Montréal (1970) et le Programme de soutien à l'école montréalaise (1997) (Tondreau, 2016). Élaborés pour le contexte montréalais, ces programmes se généralisent à l'ensemble du Québec, grâce à la confection d'une carte provinciale de la défavorisation.

Ces politiques et les programmes qui en découlent s'inspirent d'une approche écologique où ce sont des milieux sociaux et non des individus ciblés qu'il faut transformer : il s'agit d'offrir des moyens supplémentaires et des ressources financières, professionnelles et pédagogiques pour lutter contre les inégalités scolaires dans les territoires urbains où se concentrent les difficultés économiques et sociales. Ces politiques sont territorialisées : elles ciblent des populations habitant un espace urbain délimité, des populations appréhendées suivant leurs caractéristiques socio-économiques, ethniques, linguistiques ou culturelles. Elles fournissent aux établissements des ressources supplémentaires, auxquelles n'ont pas droit les établissements favorisés. Ces politiques parlent le langage du droit effectif à l'éducation, de la discrimination positive et du traitement juste, quoiqu'inégal.

Rapidement, des critiques sont formulées à l'égard de ces politiques (Frاندji et Rochex, 2011). La plus importante concerne la conception sous-jacente aux interventions : en effet, on leur a reproché de véhiculer — et de légitimer — une conception déficitariste des milieux défavorisés et des familles de classe ouvrière. Liées aux théories et à l'idéologie du handicap socioculturel qui attribuent le poids des déterminants de l'échec scolaire au milieu familial de l'élève, ces politiques épousaient une définition négative de l'élève de milieux populaires : manque de culture, défaut de langage, baisse d'intérêt, absence d'ambition, carence d'investissement affectif de la part des parents. En somme, une culture de la pauvreté à impact négatif (variable) sur le développement global des élèves et de leurs capacités cognitives. L'un des effets connus de cette conception déficitariste est de fermer l'horizon des possibles (baisse des exigences des enseignants, résignation à l'échec, prédiction créatrice) et de répandre un « misérabilisme pédagogique » qui creuse les écarts au lieu de les réduire.

Ces politiques, élaborées par des experts, de hauts fonctionnaires et des acteurs politiques — pour la plupart membres des classes moyennes — véhiculaient leurs valeurs éducatives de classe et semblaient incapables de définir les valeurs propres aux classes populaires autrement que par la négative ou le manque. L'histoire des politiques éducatives au cours du dernier demi-siècle montre combien il est difficile de dépasser cette conception déficitariste (qui constitue une forme de dépendance du sentier). Même si l'appel à une approche plus positive se fait entendre (Deniger, 2012), force est de constater combien compliquées s'avèrent l'élaboration et la mise en œuvre d'une telle conception. Il faut attendre le troisième âge pour que s'exprime à travers le discours de l'inclusion, une vision non déficitariste des élèves de milieux défavorisés.

Parallèlement à l'approche déficitariste et en tension avec elle se répandait l'idée de mobiliser les acteurs des territoires ciblés par l'action étatique afin qu'ils puissent transformer leur rapport à l'école et prendre la place qu'il leur revient dans sa gouvernance. Cette idée eut au Québec une certaine résonance auprès des acteurs de la fabrique des politiques comme auprès des populations concernées, se traduisant par la mobilisation de groupes communautaires et de comités d'action politique soutenus par le mouvement syndical. Mais, ici comme ailleurs, ces efforts furent relativement de courte durée et de peu d'effets structurants.

Concluons la présentation de ce premier âge en soulignant qu'au cours de celui-ci, un nouveau référentiel sectoriel s'institutionnalise en éducation — celui de la démocratisation de l'éducation et de la société par l'éducation —, légitimant l'intervention dans ce champ d'un État-providence en construction. Si l'éducation est conçue comme un bien public, garant de la formation d'une main-d'œuvre qualifiée, de la cohésion et de la mobilité sociale, elle demeure aussi un bien privé, légitimant la place des parents désireux d'offrir à leurs enfants une éducation conforme à leurs valeurs. Sous ce dernier aspect, un élément central du référentiel traditionnel, antérieur à la Révolution tranquille, perdure — le droit et la responsabilité des parents légitimant l'enseignement privé —, certes à la périphérie du noyau dur du nouveau référentiel, mais néanmoins présent et apprécié par certaines élites qui y voient le lieu de leur reproduction sociale. Le premier âge, tout en promouvant un nouveau référentiel, conserve donc un élément important du référentiel qu'il détrône.

Aussi, une nouvelle norme scolaire s'institutionnalise : s'il est de la responsabilité de l'État d'assurer l'accès universel à une scolarisation secondaire de masse, il devient dès lors « normal » que jeunes et adultes de tous les milieux se dotent d'un diplôme d'enseignement secondaire. Cette référence à une norme scolaire universelle et accessible à toutes et tous est au cœur du second âge, mais elle apparaît dès le premier âge. Elle exprime une aspiration qui traverse toutes les couches de la société et tous les âges.

La vision sociale de l'époque implique qu'un suivi éclairé des politiques doit surveiller l'évolution des écarts de scolarisation entre les groupes sociaux (la « Sainte Trinité » des variables citées). D'où le développement tout au long de cette période de nombreuses études en sciences sociales documentant les parcours scolaires. À cet égard, la recherche *Aspirations scolaires et orientations professionnelles des étudiants* (ASOPE), pilotée par G. Rocher et P. W. Bélanger, avec son pendant ontarien, dirigé par J. Porter, est représentative des préoccupations à la fois de la sociologie de l'éducation d'alors, mais aussi de l'État-providence qui recourt aux sciences sociales pour mieux intervenir dans le développement social⁵. Cette recherche longitudinale contribue au développement d'une arithmétique des inégalités sociales et scolaires, dont les principaux éléments sont intégrés dans la confection d'indicateurs de l'éducation produits et publiés par le ministère de l'Éducation⁶.

5. ASOPE a été financé par le ministère de l'Éducation et non par les fonds habituels de la recherche universitaire.

6. De ces indicateurs, il ne reste plus aujourd'hui que ceux portant sur les écarts entre garçons et filles. Les indicateurs de nature socio-économique sont disparus des publications ministérielles, sauf pour l'indice de défavorisation des établissements, dont le ministère reconnaît maintenant l'aspect problématique...

**LE SECOND ÂGE: DÉCENTRALISATION, MISE EN CONCURRENCE, ACCOUNTABILITY:
VERS UNE NORMALISATION DES PARCOURS SCOLAIRES POUR LA RÉUSSITE DU PLUS
GRAND NOMBRE**

Le second âge est marqué par la montée en puissance d'un référentiel global différent de celui de l'État-providence, plus économique que social, plus axé sur le marché que sur l'État, plus centré sur l'individu que sur le collectif. L'État est ainsi redéfini comme un dispensateur de services, soumis aux logiques de l'efficacité du secteur privé. La finalité de l'action publique est d'assurer un cadre permettant aux individus de satisfaire leurs propres besoins, puisque ces individus sont considérés comme des acteurs rationnels à même de choisir librement sur différents marchés les biens qui leur conviennent.

Pour atteindre cet objectif d'efficacité, diverses voies interreliées sont empruntées. D'abord, des tentatives de modifier la gouvernance de l'éducation, animées d'une volonté d'accroître la capacité de choix des parents, conçue à la fois comme un droit et comme un levier, amènent les organisations scolaires à mieux adapter leur offre aux demandes de ces parents-clients. Ensuite, un accent est mis sur le traitement scolaire de certaines catégories d'élèves. En effet, ce n'est pas tant l'accès universel à des services éducatifs qui apparaît désormais poser problème, que la capacité du système à intégrer et à faire persévérer les élèves dans des parcours normalisés vers la réussite (jusqu'à la diplomation).

Plusieurs politiques tentent de « décentraliser » le système jugé lourd, coûteux et uniforme, afin de le rendre plus redevable auprès de ses « clients » (Brassard, 2007). L'énoncé de politique de 1982, *L'école québécoise: une école communautaire et responsable* (MEQ, 1982), tout en insérant ce qu'il propose dans la continuité du premier âge, est clair sur la nouvelle étape de la démocratisation scolaire qu'il faudrait entreprendre et qui touche au premier chef à la gouvernance du système:

Autant, lors des premières étapes de la réforme scolaire des années 1960, la démocratisation devait passer par une concentration des pouvoirs et des ressources — pas d'égalité, pas d'accessibilité sans une certaine uniformisation des règles et sans un solide pouvoir central de redistribution des ressources — autant on se devait d'amorcer un retour vers la responsabilité locale et la mise en valeur des différences. Une fois établies les conditions d'égalité et d'accessibilité, une fois consolidées et accrues les garanties d'une qualité générale de la pédagogie, cette qualité même invitait à se retourner résolument vers le projet éducatif et vers la communauté éducative locale. (MEQ, 1982, p. 15)

Forts de cette justification, plusieurs projets de loi (3, 40, 107, 180, 124, 88, 105) initiés tantôt par le parti québécois, tantôt par le parti libéral, ont été débattus, modifiés, annulés puis repris, corrigés et enfin votés. Ces lois ont inséré la participation des parents (héritage du premier âge) dans un cadre concurrentiel. Elles ont imposé aux écoles publiques l'obligation de se doter d'un projet éducatif, d'un comité de parents, puis d'un conseil d'établissement (désormais institutionnalisé), de plans de réussite avec cibles chiffrées et, récemment, de plans d'amélioration de la réussite. Les gouvernements libéraux et péquistes sont sur la même longueur d'onde depuis la promulga-

tion, au tournant du millénaire, de la loi de l'administration publique, prescrivant aux ministères et aux organismes publics une planification stratégique, des cibles de performance quantitatives et une reddition de compte. Pour sa part, la ministre Courchesne, en 2008, édicte des conventions de partenariat (entre le MEQ et les CS) et des conventions de gestion (entre la CS et les établissements) : une logique de gestion axée sur les résultats est ainsi formalisée et un mécanisme de reddition de compte est institué (Maroy, 2021). Même si le ministre Proulx, par la loi 88 (2016), assouplit ces mesures, la création des centres de services scolaires maintient cette culture administrative d'une gestion dite « décentralisée », mais responsabilisée et imputable.

Cette vague de lois ne s'applique pas à l'enseignement privé (Simard, 1993) qui continue de croître. Au cours du premier âge, sa principale justification s'appuyait sur la religion ainsi que sur une continuation de la formation des élites. Au fur et à mesure que la société québécoise s'est sécularisée, ces justifications traditionnelles ont cédé la place à une motivation en harmonie avec le référentiel global de l'efficacité et l'efficience : l'enseignement privé doit pouvoir exister parce qu'il protège la société d'un monopole du réseau public sur l'éducation. Ce monopole est contraire aux intérêts de la collectivité, il est une source d'inefficacité et d'inefficience, et il restreint l'exercice du libre choix des familles. L'ouvrage *L'économie politique de l'enseignement élémentaire et secondaire : monopole public ou concurrence ?* publié en 1989 par Migué et Marceau, professeurs à l'ÉNAP, est un plaidoyer en faveur de l'abolition du monopole étatique en éducation et pour le maintien et le développement de l'enseignement privé, garant d'une nécessaire concurrence en éducation. L'enseignement privé se justifie aussi par sa capacité à innover, en fonction d'une autonomie de gestion dont les écoles publiques ne jouissent pas, étant prisonnières d'un lourd carcan bureaucratique.

Pour le réseau d'enseignement public, la décentralisation souhaitée en 1982 se traduit sur le plan organisationnel par les plans de réussite et les mécanismes de *l'accountability*, ayant pour effet paradoxal d'accroître la bureaucratie locale. Ces phénomènes seront renforcés par la concurrence entre les établissements, documentée par des palmarès annuels des établissements privés et publics. Se développe dans les grands centres urbains un quasi-marché scolaire mettant en concurrence un enseignement privé en croissance et une école publique mal-aimée par des parents de classes moyennes et supérieures soucieuses de leur reproduction sociale.

Les commissions scolaires ont réagi à cette accentuation de la concurrence et reformulé leurs projets éducatifs dans le cadre des projets particuliers ; elles se sont dotées d'une offre éducative adaptée aux conditions d'un quasi-marché éducatif, ciblant les familles et leurs enfants attirés par l'enseignement privé financé par l'État.

Cette perspective s'éloigne de la volonté de faire plus de place aux parents dans l'école de leurs enfants et, par là, de la démocratisation de la gouvernance de l'éducation, propres au premier âge. Ce qui est institutionnalisé dépasse de beaucoup une participation plus significative des parents à la gouvernance de l'école. La trajectoire de cette décentralisation sur quelques décennies illustre la traduction d'une intention politique qui rejoint la gestion axée sur les résultats (GAR) reposant sur des indicateurs

quantitatifs et des outils emblématiques (la planification stratégique, la responsabilisation des acteurs, le suivi de leurs actions et une reddition de comptes), promus par les organisations internationales (Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE], Banque mondiale [BM]). Cette GAR et ses outils révèlent une démarche statocentrée et une approche descendante ou *top-down* (Clark, 2002) qui accentue la mise en concurrence des diverses unités du système. En fournissant aux acteurs du réseau public les outils nécessaires, comme la possibilité de déroger au règlement pédagogique cadre, pour faire face à la concurrence du secteur privé, la décentralisation a contribué à légitimer cette concurrence. S'installe ainsi parmi les parents, et au sein de la société, l'idée que les écoles diffèrent les unes des autres sur le plan de la qualité et sur leur capacité de prendre en compte les besoins, champs d'intérêt et capacités singulières des élèves, d'où découle la nécessité pour les parents de « magasiner l'école » de leurs enfants. L'image d'un système est remplacée par celle d'un réseau.

Mais on aurait tort de réduire le deuxième âge à une seule affaire de culture administrative néo-libérale. Il y a plus, et ce plus est en continuité avec le premier âge. L'énoncé de politique *Chacun ses devoirs : plan d'action sur la réussite éducative* (MEQ, 1992) exprime cette continuité en même temps qu'il annonce la suite qui culminera, sur le plan du discours, dans la politique de la réussite éducative de 2017 (MEQ 2017). Le document met de l'avant la réussite au secondaire par la lutte au décrochage, comme priorité de l'action gouvernementale en éducation. Avec une cible de 80 % à atteindre au rythme d'une augmentation de 3 % par année. L'énoncé de 1992 (qu'on doit au ministre libéral Pagé) présente cette priorité comme une question de mobilisation collective qui concerne tous les acteurs : les élèves et leurs parents, les enseignants, les directions, etc., d'où son titre, *Chacun ses devoirs*. Cela annonce une grande mobilisation initiée par des acteurs scolaires et sociaux. Dans sa mise en œuvre, la GAR apparaît dans une version édulcorée : le MEQ demande aux CS et aux écoles de faire un plan de lutte au décrochage ; en retour, le ministère fournira données, outils et financements. Une sorte de contrat entre les paliers du système. Nous sommes dans un mode incitatif et pas dans la formulation de contraintes explicites, encore moins de menaces de sanctions. Deux groupes d'élèves sont ciblés : les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA) et les élèves de milieux défavorisés. Il n'y a pas de référence à la diversité ethnoculturelle, linguistique, religieuse ou de genre que l'on retrouvera par après dans la politique de la réussite de 2017. Dans *Chacun ses devoirs*, les passages qui traitent des parents nous donnent à voir deux types de parents : les parents de milieux défavorisés et les parents de classes moyennes, deux groupes appréhendés chacun comme homogènes. Sur le plan des mesures proposées, l'énoncé entre *dans* l'école, car plusieurs des mesures concernent son fonctionnement interne : du titulariat au premier cycle du secondaire, des activités parascolaires nombreuses et variées, une pédagogie plus attrayante et diversifiée, de la souplesse curriculaire, une possibilité de formation professionnelle, etc. Mais l'originalité de cette politique est qu'elle sort de l'école : le décrochage n'est pas seulement

une question scolaire, c'est l'affaire du milieu local, d'où la création des instances régionales de coopération (IRC). En ce sens, par cet aspect social de mobilisation collective, on peut parler d'une continuité avec le premier âge tout en reconnaissant l'importance accordée à l'efficacité des mesures internes à l'école.

Cette centration sur un traitement scolaire différencié de certaines catégories d'élèves contribue à redéfinir l'égalité des chances en éducation en termes de normalisation des parcours scolaires (égalité de traitement) et de diplomation (égalité des résultats). Au cours de ce deuxième âge, l'action publique se centre sur des groupes « non conformes » selon les canons scolaires : les doubleurs et les décrocheurs, les EHDAA et les élèves qui, issus de l'immigration, ne maîtrisent pas la langue d'enseignement et le code scolaire québécois. Ces groupes sont ciblés par l'action publique, l'idée étant de faire en sorte que les individus qui les constituent se rapprochent le plus possible de la « normalité » institutionnelle. Il n'est pas innocent que ces groupes soient définis par leurs manques : cette tendance est en continuité avec l'approche « déficitaire » du premier âge. Ces manques renvoient à des caractéristiques scolaires (qui tournent autour de la notion de retard), davantage qu'à des caractéristiques sociales (ce qui était le cas au premier âge). Or, cette logique du traitement différencié n'est pas que scolaire : elle est aussi économique, car le redoublement, le décrochage, les retards d'apprentissage ont un coût qu'il importe de contrôler. Elle est aussi individualisante : ce sont de plus en plus des individus qui sont l'objet d'intervention et de moins en moins des groupes sociaux.

Le langage évolue : on parle désormais d'individus à risque, de facteurs de risque et de protection. Les approches dites de déterminants sociaux et des concepts de l'épidémiologie médicale prennent de l'importance dans le champ éducatif. La Sainte Trinité des variables sociales du premier âge s'efface au profit de nouvelles catégories d'individus : les garçons en risque de décrochage scolaire, les EHDAA, les enfants allophones issus de l'immigration. Ces sous-catégories font l'objet de politiques ciblées que nous discuterons plus avant. Elles sont pour une bonne part des créations de l'institution scolaire. Elles ne sont pas définies par leur appartenance à une classe sociale (même s'il peut y avoir objectivement un lien), mais plutôt par d'autres caractéristiques, essentiellement scolaires : les individus qu'on y classe échouent et quittent l'école prématurément, ils accumulent des retards par rapport à la norme scolaire, ils doublent des années et ne maîtrisent pas la langue d'enseignement, etc. Leur point commun : ils s'écartent de la norme scolaire. Cet écart leur donne une visibilité et une identité à l'intérieur du système. Tel est le problème central à régler.

Les politiques éducatives doivent donc entrer dans la boîte noire de l'école et y réduire les écarts observés vis-à-vis de la norme institutionnelle. Les facteurs sociaux extérieurs à l'école ne sont pas évacués complètement du champ des politiques, ils sont placés en arrière-plan, car perçus comme échappant au contrôle des acteurs de l'école. Dans le référentiel global de l'efficacité et de l'efficience, il importe de centrer le travail des acteurs du champ sur ce qu'ils peuvent contrôler, là où ils peuvent « faire une différence » afin d'assurer l'égalité. On pourra dès lors leur demander de rendre des

comptes. C'est l'époque du « *school makes a difference* », en réaction au fatalisme social qui se déploie depuis les États-Unis, induit par le rapport Coleman de 1966. Des données dites probantes, produites et interprétées par des experts, serviront de base pour prescrire le travail des acteurs scolaires.

Le balancier politique joue alors et éloigne du champ les politiques éducatives « externalistes » au profit de politiques éducatives « internalistes » (Frandji et Rochex, 2011). Ces politiques sont ciblées et non pas universalistes ou systémiques : elles entendent rapprocher chacune de ces sous-catégories d'individus de la norme scolaire qui s'exprime par les termes réussite, persévérance et diplomation.

Chacune de ces politiques fait évoluer l'égalité des chances en éducation. D'abord, les politiques d'accueil et d'intégration des élèves issus de l'immigration. Ces politiques prendront au fil des ans plusieurs accents caractéristiques : on passe en effet de l'éducation interculturelle à la lutte aux stéréotypes et au racisme pour aboutir à l'éducation à la citoyenneté (dans une perspective plus universaliste, concernant l'ensemble des élèves et pas seulement les élèves issus de l'immigration). Ces politiques introduisent dans le champ de l'égalité des chances de nouvelles notions, peu présentes au premier âge : la reconnaissance des différences et la valorisation de la diversité ethnoculturelle, la lutte contre toute forme de discrimination et de stigmatisation⁷. La problématique de la reconnaissance des différences légitimes et de leur prise en compte dans le cadre d'accommodements dits raisonnables, inspirée des travaux de la Commission des droits de la personne, occupe l'avant-scène et donne lieu à des programmes et à des pratiques nouvelles en milieu scolaire, notamment à Montréal, à l'avant-garde de ces développements. Ainsi élargie, l'égalité des chances incorpore des notions de traitement différencié selon les besoins particuliers de sous-catégories d'individus dont le rapport à la norme scolaire est problématique, de discrimination positive et d'équité dans le respect des différences. Elle est affaire de reconnaissance identitaire (Honneth, 2000).

Les politiques portant sur les EHDA sont exemplaires d'une volonté de normalisation des parcours scolaires. En lien avec la Charte des droits et liberté du Québec (1976) et de jugements de la Commission des droits de la personne, une longue marche vers l'intégration des EHDA dans l'école québécoise se met en branle au milieu des années 70 et continue à ce jour à caractériser de grands pans des politiques éducatives. Le rapport COPEX de 1976 propose un modèle en cascade, instituant une réponse différente pour les EHDA en fonction des besoins de chacun, dans la classe ordinaire ou dans la classe spécialisée, mais, dans ce dernier cas de figure, avec possibilité de retour dans la classe ordinaire, qui demeure l'objectif à viser dans toute politique d'intégration. En 1978, l'énoncé de politique sur l'enfance en difficulté d'apprentissage entraîne une modification de la Loi sur l'instruction publique (LIP), imposant aux CS

7. D'après Dubet (2022, p. 158), la discrimination réfère à un « traitement inéquitable, intentionnel ou pas, subi par un individu en fonction de ses origines, de son sexe, de sa sexualité ou de tout autre attribut. La stigmatisation se manifeste dans des jugements et des relations qui dévalorisent les individus en fonction de ce qu'ils sont et/ou de la manière dont ils sont vus (agression, insulte, évitement) ».

une obligation de services pour ces élèves. En 1988, cette même LIP introduit formellement les plans d'intervention, en même temps qu'elle allonge l'obligation scolaire de 14 à 16 ans (la norme sur la fréquentation scolaire évolue alors). On verra dans le troisième âge que cette politique d'intégration des EHDA sera reformulée dans le langage de l'inclusion.

Si l'intégration des élèves issus de l'immigration avait donné lieu à la reconnaissance de différences socioculturelles, dans le respect du cadre scolaire institutionnalisé — l'objectif demeurant d'assurer à ces élèves un parcours scolaire réussi —, de même la politique d'intégration des EHDA entend normaliser les parcours de ces élèves, tout en reconnaissant leurs besoins particuliers et leurs capacités propres. Il y a là une importante source de tension entre une visée politique généreuse et ses outils et conditions d'implantation, tension avec laquelle, depuis lors, les acteurs scolaires du réseau d'enseignement public doivent vivre et qui, sur le terrain, présente de réelles difficultés. Cette visée politique transforme la manière traditionnelle de « traiter » ces EHDA. Les dénonciations répétées d'une intégration « sauvage » attirent le regard sur cette tension, tout comme la pression médiatisée des parents pour des services adaptés aux besoins de leurs enfants.

La politique d'intégration des EHDA introduit dans le système scolaire et dans le discours et les pratiques des acteurs une approche psychomédicale des difficultés et appelle de nouvelles logiques professionnelles, celles des psychoéducateurs, des psychologues, des orthophonistes qui mettent de l'avant des outils et des façons de faire particulières : le bilan fonctionnel des apprentissages et des capacités de l'élève, le plan d'intervention, le partenariat interprofessionnel et avec la famille, etc. Ces approches sont individualisantes, induisant des actions particulières et sur mesure pour chaque élève étiqueté HDA. La mise en œuvre de l'égalité des chances pour les EHDA passe dorénavant par l'individualisation des interventions, dans le cadre de l'école et de la classe ordinaire. Elle rejoint le courant pédagogique de la différenciation.

Les politiques d'intégration des EHDA rendent ces élèves beaucoup plus visibles socialement (Rufin et Payet, 2021), en même temps que le système intensifie ses efforts d'intégration. Cependant, la norme scolaire perdure : si les EHDA se définissent par leur écart à cette norme (retards, sous-diplomation), l'approche psychomédicale et l'accent qu'elle met sur le dépistage entraînent une forte croissance de ce type d'élèves (aujourd'hui, plus de 25 %). Un effet pervers de cette politique est de forcer les parents à faire étiqueter leurs enfants s'ils veulent avoir une chance d'accéder à des services.

La troisième catégorie d'individus visée par une action publique spécifique est celle des garçons en risque de décrochage. Cette action publique a été très importante au cours des dernières décennies et fortement médiatisée. Au milieu des années 80, le décrochage scolaire est présenté comme un drame national, lié à la crise économique et au chômage d'alors. La réussite scolaire — la diplomation au secondaire — est promue comme le passeport pour une insertion sociale et professionnelle réussie. Nous parlons ici d'action publique, parce que la lutte au décrochage scolaire a pris une forte dimension de mobilisation collective, animée par des acteurs de la société civile, du

milieu communautaire et des affaires⁸, légitimant en conceptions économiques la lutte au fléau du décrochage scolaire chez les garçons. Cette action publique a donné lieu à des mobilisations régionales et à un plan national.

Tout comme pour la politique d'intégration des EHDAA, de nouveaux outils de dépistage des élèves à risque de décrochage sont construits, des études sur les facteurs de risque et de protection du décrochage sont faites et diffusées, donnant lieu, tout comme pour les EHDAA, à des interventions et à des suivis individualisés.

En somme, au cours de cet âge, on conçoit que l'égalité des chances passe davantage par un traitement inégal de catégories d'élèves aux besoins particuliers, parce qu'éloignés de la norme scolaire, que par un accès universel à l'école. Cette redéfinition individualisée de l'égalité est le fait d'une communauté politique élargie : ce ne sont plus que les technocrates du ministère et les élites modernisantes qui fabriquent les politiques éducatives, mais aussi les acteurs scolaires locaux élaborant des projets particuliers (Larose, 2016), de concert avec les parents membres des conseils d'établissement, les nouveaux professionnels du diagnostic et de l'intervention psychologique et la société civile (agents économiques, acteurs du milieu communautaire, représentants des communautés culturelles et parents d'élèves HDAA réclamant des services). La communauté politique du premier âge s'est élargie, rapprochée des terrains et fragmentée suivant les catégories d'élèves retenues.

Par le caractère statocentré du référentiel de l'efficacité, cet âge apparaît en continuité avec le premier. Si l'État demeure le maître d'œuvre et l'initiateur des politiques et des actions publiques en éducation, celles-ci évoluent vers une individualisation des interventions et s'attaquent aux obstacles individuels qui freinent la diplomation au secondaire. De nouvelles logiques managériales et professionnelles entrent dans le champ scolaire et influent sur la traduction des nouvelles politiques ciblées, une traduction qui trouve ses accents et sa légitimité dans le référentiel global de l'efficacité et de l'efficience, que ces termes soient définis en fonction de la GAR ou dans le langage et les outils des perspectives psychomédicales.

Au cours du premier âge, le pluralisme institutionnel faisait coexister un système public d'enseignement visant l'égalité des chances et, par la promulgation de la Loi sur l'enseignement privé, un système privé dont l'existence et le soutien étaient garantis par l'État, de même, au cours du second âge, ce pluralisme s'exprime par ce qu'il est désormais convenu d'appeler l'école à trois vitesses. Une différenciation des parcours scolaires, pour une bonne part structurée suivant le capital économique et culturel des familles, heurte les efforts des politiques ciblées discutées, rendant leur mise en œuvre par les acteurs du réseau public problématique (Laplane, Doray et collab., 2018; Maroy et Kamanzi, 2017). Si, dans le premier âge, l'enseignement privé est perçu comme périphérique par rapport à un réseau public en plein développement, et comme une soupape pour une minorité à fort capital économique et culturel, dans le

8. C'est aussi l'ère des partenariats public-privé, promus par le gouvernement libéral dans différents secteurs, notamment avec des organismes communautaires et des fondations pour des services à la petite enfance.

second âge, il devient la norme que le réseau public doit imiter. En ce sens, il subvertit un ordre scolaire établi au cours du premier âge.

Car, au moment où l'intégration et la réussite pour tous sont les maîtres-mots des politiques éducatives, le système scolaire, dans les faits, se fragmente comme jamais : si l'État entend assurer la diplomation au secondaire pour tous (et dans des temps « normaux »), la qualité de l'offre éducative conduisant à cette diplomation varie de manière de plus en plus visible, elle est même objet de marketing scolaire et légitimée par des différences individuelles. Il y a donc une tension de plus en plus forte entre des orientations contradictoires qui perdurent : cette tension influe sur la dynamique politique du champ éducatif et nourrit le débat public (CSE, 2010 et 2016).

La commission sur les États généraux de l'éducation (1995-96) avait bien saisi cette dérive inégalitaire et avait proposé de « remettre l'école sur les rails de l'égalité ». Mais son appel ne fut pas entendu (Pelletier, 2001).

LE TROISIÈME ÂGE : ÉQUITÉ, DIVERSITÉ, INCLUSION ET SINGULARITÉ

Le troisième âge est plus récent : il est difficile de déterminer si ce qui le distingue des âges précédents se consolidera et s'institutionnalisera ou se résorbera dans le prolongement du deuxième âge. Car, si sous plusieurs aspects, ce troisième âge est en continuité avec le second, il pourrait marquer une rupture, dans la mesure où, sous prétexte de prendre en compte des différences légitimes, il risque de dissoudre toute inégalité dans une individualisation extrême des interventions et des parcours. C'est potentiellement l'ère du « tous inégaux, tous singuliers » (Dubet, 2022) et du « plein développement du potentiel de chacun ». Le troisième âge pourrait être le moment de la multiplication des catégories de différences et la concurrence vive entre des groupes d'acteurs qui tentent d'attirer l'attention des pouvoirs constitués sur leurs besoins afin d'obtenir des services particuliers. Cependant, cela reste à voir, les jeux ne sont pas faits.

Abordons d'abord ce qui montre une parenté avec ce qui précède. La politique de la réussite éducative de 2017 et la récente loi sur la gouvernance (MEQ, 2023) indiquent une réelle continuité. La politique de la réussite est l'aboutissement et la formalisation de plusieurs actions publiques animées par des acteurs de la société civile tout au long de la seconde période. Aussi, la loi sur la gouvernance aligne fortement l'administration des centres de service scolaires sur les décisions ministérielles et crée l'Institut national d'excellence en éducation (INEÉ) qui donne au ministre plus de pouvoirs sur la formation continue des enseignants. Dans les deux cas, la GAR est renforcée.

Au-delà des continuités, il y a des nouveautés, notamment sur le plan du discours, qui révèle une inflexion significative des politiques publiques en éducation. En effet, cet âge se caractérise par un référentiel éducatif universaliste (comme le premier âge) et individualiste (comme le second) : c'est celui de l'école inclusive dans laquelle tous les élèves sont définis comme ayant des besoins particuliers, chacun étant unique et en développement. C'est le rôle de l'école d'assurer le plein développement de chaque élève et cela l'engage dans une individualisation des services et des interventions plus

poussées que par le passé. Cette école inclusive dissout l'inadaptation traitée dans le second âge et fait, en théorie, disparaître la « normalité » scolaire. Cependant, l'institutionnalisation de ce référentiel éducatif est loin d'être complétée.

Au Québec, l'inclusion comme cadre de référence général fédère des orientations et des pratiques du deuxième âge, soit l'éducation interculturelle, l'antiracisme et l'éducation à la citoyenneté, la lutte contre le décrochage scolaire ; elle dépasse la politique actuelle d'intégration des EHDAA par sa vision « dénormalisante » et « démedicalisante » des parcours de formation des jeunes. On trouve des justifications de cette vision dans des avis récents du Conseil supérieur de l'éducation (CSE, 2010 et 2017) et dans la politique de la réussite éducative de 2017 (MEQ, 2017). Elle est aussi diffusée à l'international par l'UNESCO dans le cadre de sa déclaration de Salamanque (1994).

Le CSE (2010, 2017) a mis de l'avant cette conception de l'éducation, la présentant comme le fruit d'une évolution historique de longue durée. Après avoir proposé en 2010 une vision élargie de l'éducation inclusive, ouverte à la prise en compte de ses multiples formes, le CSE constate en 2017 que les politiques éducatives québécoises ont d'abord été centrées sur l'intégration scolaire, puis sur l'inclusion scolaire et, enfin, sur l'éducation inclusive. Dans le premier cas de figure, l'élève est intégré à la classe ordinaire, mais la responsabilité de s'y adapter lui revient. C'est la normalisation des parcours du second âge. Dans le second cas, c'est à l'école de s'adapter aux besoins des élèves, et non pas l'inverse, afin que ces élèves puissent apprendre en classe ordinaire, puisque la réussite peut se conjuguer différemment suivant les élèves, nous éloignant ainsi d'une approche normalisante. Enfin, dans le cas de figure de l'éducation inclusive,

l'école cherche à s'adapter a priori à la diversité des élèves dans leur ensemble. On parle aussi de pédagogie inclusive ou de pédagogie universelle. En agissant sur les obstacles à l'apprentissage, l'école cherche à développer le plein potentiel de chacun selon ses aptitudes et ses champs d'intérêt, dans une perspective d'apprentissage tout au long et au large de la vie. (CSE, 2017, p. 5)

Cette citation indique une claire réorientation de la mission de l'école et une nette accentuation de l'individualisation.

La reconnaissance des différences a une double dimension : tout élève, quel que soit ce qui le caractérise, est égal en dignité à tous les autres ; à ce titre, il a droit à l'éducation ; il est aussi différent, singulier, unique, et à ce titre, il mérite aussi reconnaissance et bienveillance. Les différences individuelles sont ainsi légitimées et égales en dignité.

Cette vision rompt avec celle des âges précédents. Par rapport au premier âge, elle s'oppose à une vision « déficitariste » des élèves marqués par des expériences à l'origine de leurs difficultés scolaires ; elle soutient plutôt que tous les élèves ont des capacités et des potentiels que l'école doit reconnaître et développer. Les finalités des politiques éducatives doivent être de contrer les obstacles qui freinent le développement du plein potentiel de chacun et d'optimiser les capacités des élèves afin qu'ils puissent s'insérer dans la société et y contribuer. Cette rupture avec le premier âge rehausse les exigences

formulées à l'endroit de l'école et rappelle la politique américaine *No child left behind* (2001)⁹. L'éducation inclusive est aussi en rupture avec la normalisation du second âge. C'est à l'école, et non à l'élève, qu'il revient de s'adapter; c'est à l'école de prendre en compte la diversité des besoins, des champs d'intérêt et des capacités des élèves. Cela engage la société et ses dirigeants à repenser la notion de réussite scolaire pour en reconnaître une diversité de formes et de modalités.

Le discours sur l'inclusion reconnaît cette diversité (Bonvin, 2023) comme réalité centrale des sociétés actuelles, et aussi comme valeur à promouvoir dans l'éducation commune à tous (Thomazet, 2008). Ainsi, le discours sur l'inclusion met de l'avant des valeurs de vivre ensemble, de mixité sociale et de cohésion sociale fondée sur la reconnaissance de l'égale dignité de tous dans la diversité. Comme s'il y avait un équilibre difficile à trouver entre individualisation et communauté.

Par ces visées tout à la fois universalistes et particularistes, le discours sur l'inclusion décline un référentiel de politique éducative centré sur la diversité et la singularité. On trouve des traces de ce référentiel dans la politique québécoise de la réussite éducative (MEQ, 2017), même si elle est l'aboutissement de l'esprit du second âge et de la priorité accordée à la réussite (*Chacun ses devoirs*, MEQ, 1992). Alors que le document de 1992 ne réfère qu'aux élèves HDAA et à ceux provenant de milieux défavorisés, la politique de 2017 insiste sur la diversité des personnes et de leurs besoins. Elle est construite autour de trois axes : le développement du plein potentiel de chaque élève; l'accès à un milieu scolaire inclusif et la mobilisation des acteurs. Elle prétend prendre en considération une liste de facteurs et de catégories d'enfants et d'élèves, plus élaborée qu'en 1992; elle met ces facteurs et catégories sur le même pied, même s'ils sont de natures diverses : sociale, scolaire, culturelle, économique. La politique de 2017 ne formule pas une priorisation ou une hiérarchisation entre ces dimensions ou catégorisations, ce qui laisse ouverte la question de savoir comment et par qui seront éventuellement arbitré les inévitables conflits autour des priorités d'intervention. Elle omet aussi toute interrelation ou intersectionnalité entre ces dimensions¹⁰.

Cette liste hétéroclite se démultiplie en sous-catégories nouvelles. Ainsi, les « caractéristiques identitaires » ont, en matière de genre, donné lieu à de nouvelles revendications d'égalité et de reconnaissance des personnes dites LGBT+ (allant des toilettes non genrées au changement de sexe); il en est de même de groupes religieux revendiquant un espace de prière à l'école, au nom de la liberté d'expression religieuse et de l'égalité des droits et libertés. Ajoutons à cette liste les élèves victimes de harcèlement, cette catégorie ayant donné lieu à une loi et à une politique formelle, à la suite du malheureux suicide d'une jeune élève du secondaire. Ainsi, suivant la force et

9. Elle est aussi en harmonie avec l'approche des capacités de Sen (2000).

10. Le gouvernement de la CAQ ne reconnaît pas la notion d'intersectionnalité; aussi, il nie le racisme systémique et l'école à trois vitesses. Ces dénis justifient l'inaction gouvernementale. On a là un bel exemple de définition par l'État d'une réalité qui laisse pour compte certains groupes. Ainsi, des phénomènes sont exclus du périmètre d'intervention de l'État alors même que des groupes sociaux cherchent à en faire reconnaître l'existence.

l'efficacité de mouvements sociaux identitaires ou encore la médiatisation d'événements qui dramatisent des situations et accélèrent leur prise en compte politique, les personnes et catégories nommées dans la liste de la politique seront l'objet de programmes et d'interventions publiques. La politique de 2017 ouvre la porte à des revendications de nombreuses catégories particulières. Leur aboutissement est affaire de mobilisation citoyenne, de médiatisation et de relais politiques. La dynamique induite est d'abord locale et remonte en haut de la pyramide administrative et politique : elle a ainsi une chance d'engendrer une action gouvernementale. Car ce sont les acteurs locaux qui sont les premiers aux prises avec les nouvelles revendications de reconnaissance, et qui, souvent, réclament des autorités supérieures des orientations appropriées.

S'il y a une hiérarchie, elle est mouvante et sujette à modification. S'il y a des catégories pérennes, les élèves de milieux défavorisés, par exemple, d'autres — les groupes racialisés, les autochtones, les LGBT+, les élèves du public ordinaire — leur disputent reconnaissance et ressources. L'intérêt médiatique pour le traitement scolaire des élèves autochtones et des groupes racialisés, l'émergence d'un leadership parmi ces groupes et leur activité militante ont mis à l'avant-scène leur situation et les inégalités dont ils sont victimes.

La situation des élèves du public ordinaire contraste avec celle des élèves des programmes enrichis ou particuliers et avec celle des élèves du privé. Pour cette catégorie, les enjeux de composition de la classe et de mixité sociale et scolaire sont importants. Des avancées ont récemment été amenées par le biais des conventions collectives des enseignants¹¹. La tiédeur de l'action gouvernementale ne s'explique pas seulement par les problèmes de pénurie de personnel, elle est aussi liée à la difficulté politique à dépasser une problématisation psychomédicale de la classe ordinaire en faveur d'une lecture plus sociale et systémique. Cette difficulté et ce déni d'une réalité pourtant criante révèlent l'ambivalence des acteurs politiques à l'égard de ces questions de justice et d'égalité en éducation et l'empreinte du référentiel du second âge.

On assiste donc, dans le cadre du référentiel de l'inclusion, à la multiplication de catégories d'élèves définis comme légitimes dans leur revendication de services et d'interventions particulières. Il y a là non pas une inclusion forte et dénormalisante, mais plutôt une fragmentation encore plus prononcée du système, ainsi qu'une politisation du soutien des élèves dits à risque. Car les acteurs ont compris qu'ils doivent construire un rapport de force en leur faveur pour obtenir du gouvernement la reconnaissance souhaitée, en utilisant les réseaux sociaux et en influençant l'opinion

11. La convention collective récemment conclue (2024) entre les fédérations syndicales et le gouvernement semble confirmer cette interprétation : en effet, l'entente prévoit la multiplication de classes spéciales au primaire, là où 60 % des élèves d'une classe se voient soutenus par un plan d'intervention (PI), et au secondaire, où le pourcentage atteint 50 %. On peut prévoir une intensification des diagnostics et de la formulation de PI, accaparant le temps de travail déjà chargé de professionnels censés répondre aux besoins des élèves et des enseignants.

publique. Ce faisant, ils se comportent comme des « clients » de services publics de plus en plus individualisés.

La traduction de cette vision de l'inclusion, épousée par les sciences de l'éducation contemporaine, prend différentes formes : l'appel à une pédagogie différenciée et au design universel, les projets particuliers conçus comme des réponses à des besoins et des intérêts des élèves et de leurs familles, et un curriculum axé sur les compétences dites du *xxi*^e siècle (OCDE, 2019). Ces différentes formes de l'inclusion sont envisagées comme des facteurs de protection contre l'éclatement d'une école commune. Mais elles ne peuvent à elles seules contrer la fragmentation du système qui, autour de l'enjeu de l'école à trois vitesses, prend des allures de plus en plus problématiques. Cet enjeu est relayé sur la place publique par de nouveaux acteurs de la société civile regroupés dans des mouvements citoyens, comme École ensemble, Debout pour l'école et Parlons éducation, sans oublier Je protège mon école.

En somme, le référentiel de l'inclusion s'exprime dans un discours généreux, voire utopique, axé sur la reconnaissance des différences et la redéfinition de la réussite éducative en prônant des parcours et des processus de formation facilitant le développement du plein potentiel de chacun. Mais la traduction organisationnelle de ce référentiel reste pour le moment tributaire des cadres du deuxième âge. À suivre.

CONCLUSION

Les trois « âges » constituent des lignes du temps parallèles, pas tout à fait synchrones. Ils se superposent et s'interpénètrent autant qu'ils se succèdent. Ils véhiculent des logiques institutionnelles fortes, mais en tension.

Alors que le premier âge voit l'entrée en scène de l'État-providence, sa forte institutionnalisation marque les âges subséquents de son empreinte. C'est ainsi que le second âge, animé par un référentiel du marché, assiste à l'instauration, par l'État, d'une gestion axée sur les résultats dans le réseau public, dont les paramètres, le cadre institutionnel (le conseil d'administration des CSS, les conseils d'établissement) et les outils (les conventions de gestion, les plans de réussite, les tableaux de bord, les palmarès) sont déterminés par l'État qui, tout en tenant le langage de la décentralisation, de fait, centralise le système. Il s'agit là d'une apparente contradiction par rapport à la volonté de l'État de « libérer » les écoles publiques des contraintes institutionnelles du secteur public afin qu'elles puissent, sur un marché compétitif, devenir plus performantes. Par le développement des projets particuliers sélectifs et payants, les écoles publiques sont insérées par l'État central dans un jeu compétitif. C'est l'État central qui, par des législations récentes, a rendu légitimes ces développements, rapprochant ainsi le fonctionnement de l'école publique de celui de l'école privée. L'État demeure donc le maître d'œuvre du développement éducatif, mais ce dernier prend, au cours du deuxième âge, des traits qui l'éloignent du modèle de l'État-providence du premier âge. L'État est le maître du jeu, mais il change le jeu.

Les germes de cette réorientation du jeu scolaire étaient présents dès le départ. Car l'État-providence, voué à la démocratisation de l'éducation et de la société par

l'éducation, a maintenu l'enseignement privé: il ne l'a pas intégré dans son réseau public, il lui a donné un cadre juridique et l'a assuré d'un soutien financier. Ce pluralisme institutionnel, présent dès le premier âge, s'est accentué au cours du second, au point d'engendrer la situation actuelle d'une école à trois vitesses.

La situation québécoise est révélatrice d'un cas de figure où se manifeste un sentier de dépendance: la mainmise de l'État et la cohabitation entre le privé et le public. Le pluralisme, conséquence de cette cohabitation, sur le moyen terme, subvertit un ordre scolaire que l'on voulait au départ égalitaire.

Sur le plan de l'égalité, ses trois dimensions — égalité d'accès, de traitement et de résultats (suivant la norme scolaire dominante) — se sont déployées différemment tout au long des âges. Les réponses aux deux questions (inégalité de quoi? et inégalité pour qui?) ont évolué et se sont enrichies dans le temps, notamment dans le cadre de politiques ciblant des catégories particulières d'élèves. Les références aux principes de justice (méritocratie, discrimination positive, reconnaissance des différences et des identités, lutte à la discrimination, à la ségrégation et à la stigmatisation) multiplient potentiellement les inégalités et augmentent l'incertitude sur les actions à entreprendre. Le discours actuel sur l'inclusion donne à penser que la valorisation des différences et le « développement du plein potentiel de chacun » induisent une redéfinition de l'égalité. Dans pareil contexte et à la suite d'une telle évolution, il est difficile de tenir un tout éducatif intégré et soudé par une conception claire de l'égalité des chances en éducation. Les risques de fragmentation du système sont plus poussés que par le passé.

RÉSUMÉ

Le présent article analyse trois «âges» des politiques éducatives québécoises portant sur l'égalité des chances. Âge 1: démocratisation de l'école et de la société par l'école; âge 2: décentralisation, mise en concurrence, *accountability*: vers une normalisation des parcours pour la réussite du plus grand nombre; âge 3: équité, diversité, inclusion et singularité. Inspiré d'une approche cognitive de l'action publique, cet article rapporte les politiques éducatives propres à chacun de ces «âges» en montrant leurs liens avec des logiques macrosociétales ou des référentiels globaux qui cadrent les politiques éducatives sectorielles, et avec les configurations d'acteurs sociaux et éducatifs qui portent ces politiques. Dans une démarche de synthèse sociohistorique, l'article soutient qu'un sentier de dépendance de nature statocentriste assure une continuité d'un âge à l'autre et que le pluralisme institutionnel, caractéristique du champ éducatif québécois, porte des éléments de rupture, subvertissant le référentiel dominant et induisant le passage d'un âge à l'autre¹².

Mots clés: référentiel sectoriel de politique éducative, sentier de dépendance, inégalité, équité et inclusion

12. Ce texte concerne les ordres d'enseignement primaire et secondaire et n'aborde pas les secteurs de la formation professionnelle et de l'éducation des adultes.

ABSTRACT**School and Inequalities in Quebec: Three Ages of Educational Policies**

This article analyzes three “ages” of educational policies in Quebec as regards equality of opportunity. Age 1: democratization of school and of society through schooling; Age 2: decentralization, competition, accountability: towards a normalization of pathways to success for as many students as possible; Age 3: equity, diversity, inclusion and singularity. Inspired by a cognitive approach to public action, this article presents the educational policies specific to each of these “ages” by showing their relationships to macrosocial logics or global referents that governed sectoral educational policies, as well as the configurations of social and educational actors that implemented these policies. Working towards a sociohistorical synthesis, this article advances the idea that state-centric path dependency ensures continuity from one age to the next and that institutional pluralism—a characteristic of Quebec’s educational field—carries with it elements of rupture that subvert the dominant referential and induce the movement from one age to the next.

Keywords: Sectoral Framework for Education Policy, Path Dependency, Inequality, Equity and Inclusion

RESUMEN**Escuela y desigualdades en Quebec, tres etapas de las políticas educativas**

Este artículo analiza tres «etapas» de las políticas educativas quebequenses en relación con la igualdad de oportunidades. Etapa 1: democratización de la escuela y de la sociedad a través de la escuela; etapa 2: descentralización, competencia, responsabilidad: hacia una normalización de los procesos para que la mayoría alcance el éxito; etapa 3: equidad, diversidad, inclusión y singularidad. Inspirándose en un enfoque cognitivo de la acción pública, este artículo da cuenta de las políticas educativas propias de cada una de estas «etapas», revelando sus vínculos con las lógicas macrosociales o marcos de referencia globales que encuadran las políticas educativas sectoriales, y con las configuraciones de actores sociales y educativos que impulsan dichas políticas. En una síntesis sociohistórica, el artículo sostiene que una vía de dependencia estatocéntrica asegura la continuidad de una época a otra, mientras que el pluralismo institucional, característico del campo educativo quebequense, aporta elementos de ruptura que alteran el marco de referencia dominante y que inducen el paso de una época a otra.

Palabras clave: marco sectorial de política educativa, trayectoria de dependencia, desigualdad, equidad e inclusión

BIBLIOGRAPHIE

- Barrère, A. et Delvaux, B. (2017). La fragmentation des systèmes scolaires nationaux à l’heure de la mondialisation. *Revue internationale d’Éducation de Sèvres*, (76), 39-50.
- Bonvin, F. (2023). Quelle identité pour l’école inclusive? Quand le besoin éducatif particulier devient l’indicateur de la diversité. *Éthique publique. Revue internationale d’éthique sociétale et gouvernementale*, 24(2). <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.7283>
- Brassard, A. (2007). *La question de la décentralisation en faveur de l’établissement dans le système d’éducation préscolaire et de l’enseignement primaire et secondaire (1979-2006)*. FQDE.
- Clark, D. (2002). Neoliberalism and Public Service Reform: Canada in comparative Perspective. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de science politique*, 35(4), 771-793.

- Coleman, J. (1966). *Equality of Educational Opportunity*. National Center for Educational Statistics, gouvernement des États-Unis.
- Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (1962-1966). *Rapport*, Gouvernement du Québec.
- Conseil supérieur de l'éducation (CSE) (1966, 1^{er} mars). *La participation au plan scolaire: rapport annuel 1964/1965*, Sainte-Foy. Le Conseil.
- Conseil Supérieur de l'éducation (CSE) (2016). Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation. *Remettre le cap sur l'Équité*. Gouvernement du Québec.
- Conseil supérieur de l'éducation (CSE). (2010). Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation. *Conjuguer équité et performance en éducation, un défi de société*. Gouvernement du Québec.
- Deniger, M.-A. (2012). Les politiques québécoises d'intervention en milieux défavorisés: regard historique et bilan critique, *Revue Française de Pédagogie*, (178), 67-84.
- Dubet, D. (2022). *Tous inégaux, tous singuliers. Repenser la solidarité*. Seuil.
- Dubet, F. (2014). *La préférence pour l'inégalité. Comprendre la crise des solidarités*. Seuil, la République des Idées.
- Frandji, D. et Rochex, J-Y. (2011). Du devenir des politiques d'éducation prioritaire à la recherche des possibles. Dans M. Demeuse, D. Frandji, D. Greger et J-Y. Rochex (dir), *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe* (Tome 11: Quel devenir pour l'égalité scolaire?, p. 9-42). Ens Éditions.
- Groupe d'action sur la persévérance et la réussite scolaires au Québec (Groupe Ménard) (2009). *Savoir et pouvoir: entreprendre un chantier national pour la persévérance scolaire*.
- Hall, P. A. (1997). The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations. Dans M. Lichbach, A. Zuckerman (dir), *Comparative Politics. Rationality, Culture, and Structure* (p. 174-207). Cambridge University Press.
- Honneth, A. (2000). *La lutte pour la reconnaissance*. Gallimard, Folio essais.
- Laplanche, B., Doray, P., Tremblay, E., Kamanzi, P. C., Pilote, A. et Lafontaine, O. (2018). L'accès à l'enseignement postsecondaire au Québec: le rôle de la segmentation scolaire dans la reproduction des inégalités. *Cahiers québécois de démographie*, 47(1), 49-80.
- Larose, A. (2016). *Les projets particuliers à l'école en contexte de concurrence scolaire: un état des lieux*. Note de recherche, FSE-CSQ.
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2007). *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin.
- Lessard, C. et Carpentier, A. (2015). *Politiques éducatives: la mise en œuvre*. Presses universitaires de France.
- Lessard, C., Henripin, M., Larochelle, M., Cournoyer, É. et Carpentier, A. (2007). *Inventaire des politiques d'éducation au Québec portant sur l'enseignement primaire et secondaire de 1990 à 2006: analyse et impacts des politiques scolaires canadiennes sur le personnel scolaire (projet 2)*. Chaire de recherche du Canada sur les métiers de l'éducation, Faculté des Sciences de l'Éducation, Université de Montréal.
- Lessard, C., Ollivier, É. et Voyer, B. (2001). L'égalité des chances en éducation au Québec: du volontarisme au renoncement, *Éducation et Sociétés*, 5(1), 59-80.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy*. Russell Sage Fondation.
- Lucier, P. (2016). Les politiques publiques et l'«esprit du temps»: 50 ans de politiques en éducation. Dans P. Doray et C. Lessard (dir.), *50 ans d'éducation au Québec* (p. 25-36), Presses de l'université du Québec.
- Maroy, C. (2021). *L'école québécoise à l'épreuve de la gestion axée sur les résultats. Sociologie de la mise en œuvre d'une politique néo-libérale*. Presses de l'Université Laval.
- Maroy, C. et Kamanzi, P.C. (2017). Marché scolaire, stratification des établissements et inégalités d'accès à l'université au Québec. *Recherches sociographiques*, LVIII(3), 579-600.
- Maroy, C., Lessard, C. et Fouquet-Chaupadre, B. (2022). *La mise en œuvre des politiques et des réformes éducatives. Rapport de synthèse*. Document numérique, CNESCO-CNAM.

- Migué, J.-L. et Marceau, R. (1989). *L'économie politique de l'enseignement élémentaire et secondaire : monopole public ou concurrence?* ÉNAP.
- Ministère de l'éducation (1976). *L'Éducation de l'enfance en difficulté d'adaptation et d'apprentissage au Québec (Rapport COPEX)*. Québec, gouvernement du Québec.
- Ministère de l'éducation (1982). *L'école québécoise : une école communautaire et responsable*. Énoncé de politique. Québec, gouvernement du Québec.
- Ministère de l'éducation (1992). *Chacun ses Devoirs. Plan d'action sur la réussite éducative*. Gouvernement du Québec, MEQ.
- Ministère de l'éducation (2017). *Politique de la réussite éducative*. Gouvernement du Québec, MEQ.
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*, (2), 189-208.
- Muller, P. (2010). Référentiel. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques : 3e édition* (p. 555-562). Presses de Sciences Po.
- OCDE (2019). *Skills for 2030. Conceptual learning framework*. OCDE.
- Palier, B. (2010). Path dependence (dépendance au chemin emprunté). Dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (p. 320-327, 3^e édition). Presses Po.
- Palier, B. et Surel, Y. (2005). Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. *Revue Française de Science Politique*, 55(1), 7-32.
- Pelletier, G. (2001). Les États généraux sur l'Éducation au Québec : processus d'évaluation, de négociations et de décisions politiques. Dans L. Demailly (dir.), *Évaluer les politiques éducatives. Sens, enjeux, pratiques* (p. 65-76). De Boeck Université.
- Pons, X. (2022). *Les trois âges des politiques d'éducation : contexte, fabrique et mise en œuvre des réformes*. Document numérique. CNESCO-CNAM.
- Rocher, G. (1973). *Le Québec en mutation*. Hurtubise HMH.
- Ruffin, D. et Payet, J.-P. (2021). À quoi sert le besoin éducatif particulier ? Dénormativité et hypernormativité en tension dans l'école inclusive. *Agora Débats/jeunesses*, (87), 65-80.
- Sen, A. (2000). *Repenser l'inégalité*. Seuil, Points.
- Simard, J.-J. (1979). *La longue marche des technocrates*. Éditions coopératives Saint-Martin.
- Simard, M. (1993). *L'enseignement privé : 30 ans de débats*. Institut Québécois de recherche sur la culture, Thémis.
- Suchman (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20, 571-610.
- Thomazet, S. (2008). L'intégration a des limites, pas l'école inclusive! *Revue des Sciences de l'éducation*, 34(1).
- Tondreau, J. (2016). *L'école en milieu défavorisé. Une perspective internationale*. PUL.
- Tondreau, J. et Robert, M. (2011). *L'école québécoise, débats, enjeux et pratiques sociales*. Anjou, Les éditions CEC, 2^e éd.
- Unesco (2016). *Éducation 2030 : Déclaration d'Incheon et Cadre d'action pour la mise en œuvre de l'Objectif de développement durable 4 : Assurer à tous une éducation équitable, inclusive et de qualité et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie*. Unesco.



Le pouvoir des entrepreneurs institutionnels

Une relecture critique des acquis
de l'institutionnalisme organisationnel

HENRI BERGERON

Sciences Po

henri.bergeron@sciencespo.fr

PATRICK CASTEL

Sciences Po

patrick.castel@sciencespo.fr

INTRODUCTION

LA QUESTION DU CHANGEMENT INSTITUTIONNEL — entendu comme une transformation significative des règles institutionnelles à partir desquelles se structure un champ (y compris d'action publique), au travers desquelles les parties prenantes pensent et sur lesquelles se calent leurs attentes et leurs interactions — est à l'origine d'une littérature considérable (voir notamment les synthèses de Clemens et Cook, 1999; Battilana et al., 2009; Micelotta et al., 2017; Glynn et d'Aunno, 2023). Celle-ci a amplement concerné l'étude des transformations à l'œuvre dans les secteurs publics (Brunsson et Sahlin-Andersson, 2000), comme la santé (par exemple, Scott et al., 2000; Reay et Hinings, 2009), l'éducation (Meyer, 1977), l'enseignement supérieur et la recherche (Musselin, 2001, 2017), les politiques sociales (Pierson, 1994; Hacker, 2004; Mahoney et Thelen, 2010) ou encore les politiques de la diversité et des luttes contre les discriminations (Dobbin, 2009; Edelman, 2016).

Schématiquement, et sans que ce soit là la seule manière de l'organiser, la littérature sur le changement institutionnel se subdivise en deux types de travaux. Le premier type étudie plus volontiers les conditions structurelles favorables au changement. Le second s'intéresse en particulier au rôle d'acteur-ric-e-s (individus ou groupes). Ce sont à ces acteur-ric-e-s et aux conditions de leur action que nous voulons nous intéresser

dans le présent article, sans que ce parti pris suppose que le changement puisse s'analyser autrement qu'en pensant ensemble structure et action (Giddens, 1984; Sewell, 2005; Hedström et Bearman, 2011). Nous mettrons l'accent, pour ce faire, sur les travaux qui appartiennent au courant que l'on appelle l'« institutionnalisme organisationnel » et qui se situent, d'un point de vue disciplinaire, entre la sociologie et les sciences de gestion (Greenwood et al., 2008, 2017). Ces travaux ont mis au cœur de leurs préoccupations la question du changement institutionnel et ont établi un dialogue serré avec la théorie des mouvements sociaux (McAdam et Scott, 2005; Weber et al., 2009; Fligstein et McAdam, 2012; Walker, 2012). En suivant cette littérature, les acteur-ri·ce·s du changement, qui parviennent à initier une action collective transformatrice seraient réputé·e·s posséder deux qualités principales : i) une compétence de réflexivité vis-à-vis des institutions par lesquelles ils ou elles pensent et grâce auxquelles (ou sous la contrainte desquelles) ils ou elles agissent ; ii) un certain pouvoir (de convaincre, de séduire, d'enrôler, etc.), mobilisé dans le cadre d'une conjoncture favorable, pour faire advenir et triompher de nouveaux arrangements institutionnels.

En nous appuyant sur une revue critique, nous soutenons que, malgré leurs apports, ces travaux influents, d'une part, ne donnent pas suffisamment d'éléments sur les déterminants de la distribution sélective dans l'espace social des compétences réflexives, et, d'autre part, endossent un entendement soit imprécis soit trop restrictif du pouvoir (réduit à deux types, « épisodique » ou « institutionnel ») qui rend les acteur-ri·ce·s si puissant·e·s. La plupart de ces travaux insistent sur l'efficacité sociale qu'auraient, dans les processus de formation de l'action collective, les constructions discursives, ce que Bergeron qualifie ailleurs de « tropisme discursiviste » (Bergeron, 2018).

En revisitant les développements séminaux de travaux de sociologie des organisations menés dans les bureaucraties (Selznick, 1949; Gouldner, 1954; Crozier, 1964; Crozier et Friedberg, 1977) et qualifiés parfois (de manière implicitement péjorative) de « vieil institutionnalisme » (DiMaggio et Powell, 1991) et en nous appuyant sur des études empiriques récentes, nous défendons que, en sus du pouvoir « épisodique » et du pouvoir « institutionnel » identifiés par cette littérature, il existe une troisième forme de pouvoir de nature relationnelle ; celle-ci est moins bien identifiée dans les travaux contemporains, alors qu'elle est essentielle à la compréhension des dynamiques de changement. Le « vieil institutionnalisme » (Selznick, 1996; Hirsch et Lounsbury, 1997) correspond à un ensemble de travaux d'après-guerre qui ont critiqué les analyses qui réduisaient le fonctionnement des organisations à des considérations techniques, rationnelles, voire scientifiques. À la suite des intuitions de Merton (1940) et à partir d'études empiriques approfondies dans des bureaucraties, ces travaux ont montré que les caractéristiques du fonctionnement (et dysfonctionnement) des organisations, en tant qu'ensembles humains orientés vers des buts, dépendaient des relations de pouvoir qui se nouent entre groupes à l'intérieur et à l'extérieur des organisations autour de la résolution de problèmes clés (Crozier [1964] a qualifié ces problèmes clés de « zones d'incertitude »). Ces relations de pouvoir acquièrent une

relative stabilité (sans être immuables) et constituent un efficace régulateur des comportements, comme l'ont montré en particulier Crozier et Friedberg (1977 ; Friedberg, 1993). Or, en tirant parti de ces acquis, nous avançons que l'analyse de cette forme de pouvoir permet de comprendre *pourquoi* certains acteur·rice·s plutôt que d'autres deviennent des entrepreneur·euse·s de changement et *comment* leurs actions deviennent socialement efficaces, c'est-à-dire capables d'induire l'action collective. Être attentif à cette forme de pouvoir permet de comprendre les réceptions intéressées et sélectives des réformes des politiques publiques et de leurs instruments, et donc, la manière dont l'expression du contrôle ou du pouvoir institutionnel est modulée : renforcée, désajustée, atténuée, freinée plus ou moins ouvertement, etc. Enfin, et de manière symétrique, cette forme de pouvoir est un élément analytique essentiel de la compréhension de l'absence d'entreprise réformatrice.

Notre article s'organise en deux parties principales. La première présente une critique raisonnée des principales théories contemporaines qui s'intéressent au changement institutionnel et qui relèvent de l'institutionnalisme organisationnel (*organizational institutionalism*). La deuxième partie, exploitant les enseignements de perspectives relativement oubliées du courant dit du « vieil institutionnalisme », propose des développements théoriques permettant de mieux saisir les conditions propices à l'entrepreneuriat institutionnel et à sa contribution au changement social.

1. CRITIQUE RAISONNÉE DES THÉORIES CONTEMPORAINES DU CHANGEMENT INSTITUTIONNEL

Trois critiques principales de l'institutionnalisme organisationnel sont ici formulées : i) l'incapacité que rencontrent ces théories à expliquer la distribution sélective de la réflexivité, réputée être une qualité essentielle des entrepreneur·euse·s institutionnel·le·s ; ii) la surestimation du rôle des entités cognitives et axiologiques dans la formation de l'action collective nécessaire au changement, ce que nous nommons le « tropisme discursiviste » ; et c) pendant du tropisme discursiviste, la sous-élaboration du pouvoir et de son rôle dans les processus de formation de l'action collective.

1.1 Le changement, objet majeur de la théorie institutionnaliste des organisations

L'étude du changement institutionnel, qu'il s'agisse d'en étudier l'avènement ou les résistances qui s'y opposent et en limitent sa portée, est à l'origine d'une imposante littérature en économie, en science politique et en sociologie (voir notamment les revues de littérature de Thelen, 2003 et Micelotta et al., 2017). Elle est ainsi centrale dans des travaux institutionnalistes récents sur lesquels nous allons mettre l'accent et qui trouvent leur origine historique dans le néo-institutionnalisme sociologique des années 1970 et 1980¹. Quoique formant un ensemble composite, ces travaux sont

1. Néo-institutionnalisme qu'il convient de distinguer de l'institutionnalisme du choix rationnel et de l'institutionnalisme historique (Hall et Taylor, 1997).

désormais souvent regroupés sous l'appellation d'« institutionnalisme organisationnel » (*organizational institutionalism*) (Greenwood et al., 2008, 2017). Leur ancrage disciplinaire fluctue entre la sociologie et les sciences de gestion. Alors que le néo-institutionnalisme sociologique des premières heures s'est surtout intéressé à la façon dont les institutions influent sur, forment et reproduisent les croyances et l'action sociale (Zucker, 1977; DiMaggio et Powell, 1991), une part significative des travaux développés à partir de la fin des années 1990 se focalisent symétriquement sur la manière dont l'action (collective) agit sur les institutions et contribue à les transformer (Dacin et al., 2002; Lawrence et Suddaby, 2006). Dans ces travaux, on parle de changement institutionnel quand lesdits changements — qualifiés de « disruptifs », « radicaux » ou « divergents » — touchent aux identités et aux pratiques des acteur·rice·s; aux types d'organisations qui constituent un champ, ainsi qu'à leur fonctionnement interne et aux relations entre elles; aux logiques d'action (légitimes et illégitimes); et aux structures et principes de gouvernance (Scott, 2001; Scott et al., 2000; Dacin et al., 2002; Fligstein et McAdam, 2012).

En sus de cet intérêt pour le changement, il existe au moins trois raisons pour faire de l'institutionnalisme organisationnel l'objet de notre attention. Premièrement, avec les analyses de réseaux, il s'agit d'un des deux courants dominants en sociologie des organisations, par le volume de ses publications et par l'importance de son influence intellectuelle (Grothe-Hammer et Kohl, 2020). Deuxièmement, les inflexions intellectuelles récentes qu'a réalisées ce courant de recherche illustrent, de manière emblématique, le « tournant cognitif » (DiMaggio et Powell, 1991) que de nombreux autres travaux de sciences sociales affirment également avoir opéré. Discuter les productions découlant de ce courant permet ainsi de réfléchir sur certains des enjeux, intérêts et limites de ces évolutions scientifiques essentielles, au moment où les sciences cognitives et comportementales scellent une alliance stratégique avec les neurosciences (notamment avec la neurobiologie et la neuro-imagerie) et érodent la juridiction des sciences sociales, de la sociologie en particulier (Bergeron et al., 2018). Enfin, et surtout, l'étude des « organisations », recouvrant en français, sous le même terme, les notions anglaises d'*organisations* et d'*organising*, offre un angle opportun de compréhension des processus de changement institutionnel. En effet, de nombreux travaux portant autant sur le secteur public que le secteur privé soulignent l'accroissement de la complexité du monde organisationnel contemporain (Ahrne et al., 2016; Bromley et Meyer, 2016; Powell et Brandtner, 2016; Grothe-Hammer et Kohl, 2020; Acquier et al., 2024) et la difficulté qu'il y a à piloter et à réformer ces ensembles organisés (Bezes et Le Lidec, 2016; King, 2017; Bergeron et al., 2020; Borraz, 2022; Denis et al., 2023). Dès lors, discuter du courant de recherche qui place les organisations, l'action collective et les institutions au cœur de ses intérêts scientifiques apparaît pertinent pour contribuer à une sociologie du changement institutionnel.

Une manière (non exclusive) d'organiser cette foisonnante littérature est de repérer en son sein deux ensembles d'intérêt scientifique². Le premier ensemble porte son attention sur les conditions structurelles exogènes en tant que facteur décisif du changement institutionnel et organisationnel : chocs ou secousses, transformations conjointes d'écologies interdépendantes ou de champs stratégiques hiérarchiquement liés, fenêtres d'opportunité politiques, crises, changement de « logiques institutionnelles », etc. (voir, entre autres, Meyer, 1982 ; Seo et Creed, 2002 ; Fligstein et McAdam, 2012 ; Thornton et al., 2012 ; Lounsbury et al., 2021). L'étude de Scott et ses collègues (2000) sur les transformations du système de santé américain depuis la Seconde Guerre mondiale, par exemple, met au jour les différentes dynamiques, principalement macrosociologiques (sociodémographiques, politiques, écologiques, institutionnelles), à l'origine du changement institutionnel qu'il a connu. Le second ensemble cherche à comprendre le rôle de l'action sociale dans la genèse et la diffusion du changement institutionnel (Micelotta, et al., 2017). Cette action sociale est souvent conçue comme celle d'« entrepreneur-euse-s institutionnel-le-s » (Eisenstadt, 1980 ; DiMaggio, 1988 ; Battilana et al., 2009) qui jouent un rôle décisif dans les processus d'institutionnalisation de règles, de croyances, de catégories cognitives et normatives, et de pratiques sociales alternatives ou différentes (la juxtaposition de pratiques étant plus fréquente que la substitution d'une pratique par une autre). L'entrepreneuriat institutionnel peut être le fait d'individus ou de collectifs (firmes, groupes d'intérêts, syndicats, associations, professions, etc.). Cette focalisation sur des individus ou des groupes identifiés n'empêche pas de considérer le changement institutionnel comme un processus dont l'agentivité est partagée (Battilana et al., 2009), faisant écho au « leadership pluriel » décrit dans la littérature sur le leadership (Denis et al., 2012). Cette attention portée à l'action collective doit également se lire comme une volonté d'inclure d'autres actrices et acteurs, y compris celles et ceux qui contribuent à la *diffusion* et à l'*institutionnalisation* de nouvelles croyances et pratiques (Lounsbury et Crumley, 2007), quels que soient leurs intentions au départ (DiMaggio, 1988 ; Battilana et al., 2009) et leur succès à l'arrivée (Battilana et al., 2009).

Ces acteur-ric-e-s, qui tentent de former, et parfois y parviennent, de nouvelles règles et pratiques institutionnelles sont réputé-e-s posséder deux qualités essentielles : i) une compétence de réflexivité et ii) une capacité à induire l'action collective.

1.2 Entrepreneuriat institutionnel et réflexivité

Penser le changement social et l'entrepreneuriat dans la langue néo-institutionnaliste conduit à une interrogation, désormais connue sous l'expression de « paradoxe de l'acteur encastré » (Seo et Creed, 2002 ; Leca et Naccache, 2006 ; Voronov et Yorks,

2. La frontière entre ces deux grands types n'est pas hermétique ; par exemple, souvent, l'identification de mécanismes ne peut se faire sans exhiber l'action sociale qui les compose de manière élémentaire. Pour certains auteurs, se réclamant de l'individualisme méthodologique, comme Boudon (1998), ou plus récemment de la sociologie analytique, de Hedström et Bearman (2011), il n'y aurait guère de mécanismes sans action.

2015): comment concevoir le changement dans une théorie qui s'intéresse principalement, depuis ses origines, au mimétisme et à la reproduction sociale dans l'action (même si ce n'est pas l'action *per se* qui est étudiée)? En d'autres mots, comment concevoir le changement dans une théorie qui s'interroge sur la façon dont les institutions structurent l'action, mais peu sur la manière dont l'action réciproquement contribue à transformer les institutions (Lawrence et Suddaby, 2006)? Formulée autrement: comment les acteur-ric-e-s peuvent-ils ou elles réfléchir des règles tenues pour acquises, des règles *par lesquelles*, justement, ils ou elles réfléchissent?

Dans ces travaux, l'entrepreneur-euse institutionnel-le se caractérise par sa capacité à remettre en question les institutions — les cadres *a priori* de l'expérience. Ce protagoniste ne tient plus les institutions pour acquises, il est capable de considérer la possibilité qu'il en existe d'autres, sensiblement différentes (Fligstein, 1997; Beckert, 1999; Leca et Naccache, 2006; Fligstein et McAdam, 2012)³.

Une stratégie de réponse à cette énigme a consisté à établir chez les individus des compétences particulières, voire hors normes. Beckert (1999) convoque, par exemple, une veine schumpétérienne pour faire valoir l'existence d'un côté de *gestionnaires*, épris d'action routinière et de reproduction, et, de l'autre, d'*innovateurs*, singulièrement disposés à la réflexion et à la transformation. Mais on n'a guère d'indices sur les raisons sociologiques expliquant la distribution sélective de ces «personnalités» singulières dans un champ. Fligstein (1997; Fligstein et McAdam, 2011, 2012) pose que des «acteurs et actrices socialement compétents» (*socially skilled actors*) sont essentiels au travail de déstabilisation de l'ordre existant puis de changement institutionnel au sein des champs stratégiques. Mais nous ne disposons d'aucune indication ni hypothèse qui permettrait de rendre compte de la distribution sélective et partielle de ces compétences, rendant ici manifeste l'incapacité à sociologiser les conditions d'épanouissement et d'exercice de la réflexivité entrepreneuriale. On peut adresser une critique analogue à Mutch (2007), dans la mesure où, pour résoudre le problème de l'agentivité posé par DiMaggio (1988), il adopte une stratégie de psychologisation des ressorts de la réflexivité et des qualités individuelles (voir aussi Voronov et Yorks, 2015).

Une façon plus précise de considérer les conditions de possibilité de la réflexivité a consisté à attirer l'attention d'une part sur les caractéristiques du champ dans lequel se trouvent les organisations, et d'autre part sur la position des acteur-ric-e-s dans l'organisation ou dans un champ organisationnel (Hardy et McGuire, 2008; Battilana et al., 2009). Certains travaux considèrent ainsi que l'ambiguïté, l'incertitude, les contradictions et plus généralement la multiplicité des institutions pèsent sur le destin

3. Cette question de la réflexivité est plus centrale dans le néo-institutionnalisme sociologique que dans l'institutionnalisme historique, au sein duquel l'influence qu'exercent les institutions est rarement associée à leur caractère tenu pour acquis (March et Olsen, 1989). Dans l'institutionnalisme historique, les institutions sont le plus souvent considérées comme exerçant leur contrainte de l'extérieur et sont donc susceptibles d'être plus aisément prises pour objet de réflexion et sources de controverses (Hall et Taylor, 1997; Hall, 2010).

d'un champ en créant des circonstances opportunes pour penser autrement (par exemple, Clemens et Cook, 1999; Heimer, 1999; Kraatz et Block, 2008; Lounsbury et al., 2021)⁴. D'autres insistent plus volontiers sur le degré d'institutionnalisation des champs. Par exemple, plus un champ est émergent, plus le niveau d'incertitude est élevé et plus l'entrepreneuriat institutionnel peut s'y épanouir; réciproquement, les champs hautement institutionnalisés sont peu propices à la réflexivité (DiMaggio, 1988; Fligstein, 1997). De manière originale, Beckert (1999) défend l'inverse: en situation d'incertitude, les acteur-ric-e-s auront plus de difficultés à élaborer leurs stratégies au regard de leurs préférences principales, parce que la complexité de la situation et les limites informationnelles entravent leur capacité à évaluer les probabilités d'occurrence des conséquences de leurs choix. Selon Beckert, un haut degré d'institutionnalisation permet l'action stratégique (ou l'agentivité), car la stabilité des institutions réduit l'incertitude pour les acteur-ric-e-s.

Ces théories posent différentes difficultés. D'abord, en pratique, il est souvent difficile de classer les champs selon leur degré d'hétérogénéité institutionnelle ou d'institutionnalisation. Ensuite, ces théories n'expliquent pas davantage que les précédentes la manière dont ces compétences réflexives peuvent être sélectivement distribuées au sein d'un champ, que celui-ci soit gouverné par des logiques institutionnelles hétérogènes (ou l'inverse) ou qu'il soit faiblement institutionnalisé (ou l'inverse). Pourquoi certain-e-s acteur-ric-e-s, plus que d'autres, sont-ils ou elles capables de remettre en question, de manière sélective et partielle pour reprendre les mots d'Anthony Giddens (1984), les institutions dans ces champs particuliers?

Un dernier ensemble de travaux insiste sur la position qu'occupent les acteur-ric-e-s dans l'espace social ou dans les champs pour expliquer leur propension à réfléchir aux institutions (Battilana, 2006). En suivant un raisonnement qui rappelle ceux de Park (1928) et Hughes (1949), de nombreux travaux mettent en lumière les ressources cognitives et matérielles, favorables à l'amorce du changement, que procure la position frontalière entre plusieurs champs ou espaces sociaux (Greenwood et Suddaby, 2006; Lawrence et Suddaby, 2006)⁵. Cette position serait particulièrement favorable à la «transposition des schèmes», scénarios et cadres *a priori* de l'expérience, dans des champs pour lesquels ils n'ont pas été formés (Sewell, 1992; Granovetter, 2017). Toutefois, cette stratégie théorique de réduire la possibilité du changement à la seule position des acteur-ric-e-s ne couvre qu'une des conditions sociales propices à la réflexivité. En effet, il se peut que l'on soit situé dans une position frontalière, mais de telle sorte encastré dans une structure de relations sociales que l'on peine à mettre en doute les institutions cognitives qui sont solidaires de cette structure sociale (Beckert, 2010).

4. Mais le pluralisme des institutions invoqué ici apparaît comme incompatible avec le caractère internalisé des institutions postulé par nombre d'auteurs du néo-institutionnalisme sociologique (Kraatz et Block, 2008).

5. Un tel constat se retrouve dans d'autres domaines de recherche en sociologie (sociologie économique, sociologie des sciences et des techniques) et en science politique (Burt, 1992; Padgett et Ansell, 1993).

À l'inverse, une position au centre d'un champ peut être propice à l'exercice de la réflexivité et au changement selon d'autres cas d'études (Rao et al., 2003 ; Greenwood et Suddaby, 2006).

Finalement, si ces théories contribuent à spécifier certaines conditions propices à la formation et à la culture d'une compétence réflexive — ce qui n'est pas rien —, elles ne précisent que certaines des conditions possibles, sans les intégrer dans une théorie plus systématique. En outre, elles supposent implicitement ou explicitement que l'idée précède l'action, hypothèse que nous allons contester comme d'autres auteurs ou autrices ont pu le faire avant nous (par exemple, Friedberg, 1993 ; Nicolini, 2012). Comme nous allons le voir dans la section suivante, une telle perspective idéaliste se manifeste abondamment dans les explications qui sont mobilisées pour rendre compte du fait que certain-e-s entrepreneur-euse-s parviennent à induire l'action collective.

1.3 Le tropisme discursiviste

Un grand nombre de travaux institutionnalistes accorde un poids déterminant aux entités cognitives et axiologiques dans les processus de formation de l'action collective. Ce que, à la suite de Bergeron (2018), nous proposons d'appeler le « tropisme discursiviste »⁶ des recherches sur le changement se réplique comme autant de variations autour d'un schème analytique commun : la croyance (axiologique ou cognitive) partagée constitue(ra)it le fondement autant que le ciment de l'action collective (voir également, Bergeron et Castel, 2024). Selon cette perspective, le travail entrepreneurial consiste à formuler une « vision de changement » (Battilana et al., 2009) capable de dépasser les apories et les échecs des arrangements institutionnels existants ; il s'agit, avant tout, d'user de « stratégies rhétoriques » (Suddaby et Greenwood, 2005) et de *convaincre* pour mobiliser. Il conviendrait, principalement, d'élaborer et de (savoir) communiquer une entité cognitive ou axiologique séduisante, parce que conforme aux identités, valeurs, cognitions ou intérêts de certains individus ou collectifs, pour que ceux-ci s'engagent dans une action collective ayant pour but la transformation institutionnelle⁷.

Il en est ainsi de la notion de « théorisation » qui est définie par Greenwood et al. (2002) comme le « développement et la spécification de catégories abstraites et l'élaboration de chaînes causales » (p. 60) et qui, selon ces auteurs, est au cœur de l'innovation institutionnelle. Pour Lawrence et Suddaby (2006), les pratiques de création institutionnelle sont fondamentalement liées à l'efficacité sociale supposée des constructions cognitives (et normatives). Maguire et Hardy (2006) insistent sur les

6. Ce tropisme se manifeste dans d'autres champs scientifiques qui s'intéressent au changement : les théories du leadership (Bergeron, 2018) et certaines sociologies de l'action publique (Bergeron et al., 2014).

7. Ici encore, on note une analogie possible avec la littérature sur le leadership qui, comme l'ont souligné Denis et ses collègues (2012), identifie la communication comme le médium principal par lequel les relations sont façonnées et évoluent.

« batailles » (*struggles*) discursives que mènent les entrepreneur-euse-s et montrent comment de nouveaux discours construisent de nouvelles institutions.

Le recours à la notion de « cadrage » (*frame*), directement inspirée de la théorie des mouvements sociaux (Benford et Snow, 2000), elle-même inspirée de Goffman (1973), est également très fréquent dans les travaux de l'institutionnalisme organisationnel qui s'intéressent au changement (Cornelissen et Werner, 2014). C'est parce que les problèmes et les solutions sont cadrés de manière adéquate (ils entrent en résonance ou sont alignés avec les cultures et les intérêts d'autres groupes, etc.) que l'action collective peut s'enclencher (McAdam et Scott, 2005 ; Fligstein et McAdam, 2012). Lounsbury, Ventresca et Hirsch (2003) avancent l'existence de cadrages propres aux champs (*field-frames*), qui sont des constructions politiques organisant l'activité dans un champ donné, et définissant les ordres de pratiques qui sont légitimes et ceux qui ne le sont pas. Ces cadres cognitifs seraient formés, reproduits et transformés dans des forums de politiques publiques. Signalons, enfin, les nombreux travaux qui mettent les logiques institutionnelles au centre de leur attention (Thornton, 2002 ; Thornton et Ocasio, 2008 ; Lounsbury et al., 2021) et qui, comme le conclut une importante revue de littérature (Leca et Naccache, 2006), attribuent le changement à la capacité des entrepreneur-euse-s à mobiliser des logiques institutionnelles qui entrent en résonance avec les intérêts ou les valeurs de potentiels alliés. Au fond, comme dans la théorie des mouvements sociaux, les ressources des entrepreneur-euse-s institutionnel-le-s sont d'abord d'ordre culturel (Williams, 1995), quand ceux-ci ne sont pas qualifiés, plus directement, d'« entrepreneurs culturels » (Cornelissen et Werner, 2014 ; Micelotta et al., 2017).

On achèvera de se convaincre de l'importance analytique prise par ce tropisme discursiviste en constatant que la fort récente et conséquente revue de littérature de Micelotta, Lounsbury, et Greenwood (2017) sur le changement institutionnel insiste sans relâche sur la force des constructions cognitives. En s'appuyant sur une analyse de 119 articles, parus entre 1990 et 2015, les auteurs recensent différentes stratégies pour l'entrepreneuriat institutionnel, dont on ne peut que constater la nature discursive : la « rhétorique », les « cadrages » et « conflits de cadrage », le « bricolage » (dans la construction de catégories), la « théorisation » et la « conception robuste » (*robust design*). Certes, il est souligné que les entrepreneur-euse-s peuvent également — notamment dans le cas de changements disruptifs — adopter des stratégies moins iréniques, à savoir « mobiliser des ressources », « agir collectivement » et chercher à reconfigurer la « distribution des ressources matérielles et symboliques (c'est-à-dire le pouvoir, l'autorité, la légitimité et les statuts) dans un champ » (p. 18). Mais le pouvoir, en l'occurrence, n'est guère défini de manière élaborée et ce qui le distingue analytiquement de l'autorité et de la légitimité n'est pas précisé.

1.4 Une théorie sous-élaborée du pouvoir

Le pendant de cette insistance sur les ressorts discursifs de l'initiation et de la formation de l'action collective, on l'aura compris, est une sous-élaboration de la définition

du pouvoir, la plupart du temps, simplement évoqué. Quand le pouvoir est, en effet, mentionné, c'est sous deux acceptions principales: le pouvoir « systémique » (appelé aussi institutionnel) et le pouvoir « épisodique » (Fleming et Spicer, 2014). La conception relationnelle du pouvoir (en ce qui concerne les structures de relations), développée par le « vieil institutionnalisme » à la suite des premières études empiriques sur la bureaucratie (Selznick, 1949 ; Gouldner, 1954 ; Crozier, 1964), est marginale ou absente⁸.

Les premiers écrits néo-institutionnalistes ont développé une conception particulière du pouvoir, quand ils s'y sont simplement intéressés. Leur attention s'est focalisée sur ce que Lawrence (2008) appelle « le contrôle institutionnel ». Il s'agit d'un pouvoir systémique s'exerçant, pour ainsi dire, de manière descendante (ou *top-down*) ; on peut rapprocher cette forme de pouvoir de la discipline foucauldienne : un pouvoir de conformation qu'exercent les institutions, indépendamment d'une quelconque intentionnalité stratégique, sur les croyances et les comportements des individus. Quand une norme ou une pratique est institutionnalisée, ni l'incitation ni la sanction ne sont nécessaires à sa reproduction (DiMaggio et Powell, 1991). Ce qui gouverne les organisations et les comportements de ses membres se situe en dehors des organisations, la conformité et le contrôle des comportements (organisationnels) renvoyant à la puissance des institutions existantes au sein d'un champ. Prévaut ainsi une définition quasi-culturaliste du pouvoir.

Cette focalisation sur le contrôle institutionnel est reproduite, quoique de manière plus nuancée, dans beaucoup de travaux contemporains que nous avons déjà évoqués. Le récent retour de l'acteur-rice dans l'institutionnalisme organisationnel marque la volonté d'une attention nouvelle au pouvoir que certain-e-s acteur-rice-s mobilisent, de manière cette fois plus ascendante (ou *bottom-up*), mais dans un mouvement tout aussi vertical, pour déstabiliser les institutions existantes et en imposer de nouvelles, ou encore pour résister aux forces du contrôle social (ce que Lawrence [2008] nomme « la résistance » ; voir également, Beckert, 1999 ; Oliver, 1991 ; Lawrence et Suddaby, 2006). Ce pouvoir est parfois qualifié d'« épisodique » (Lawrence, 2008 ; Fleming et Spicer, 2014). Il est contingent, fragile ou instable, s'établissant dans des luttes ponctuelles, parfois brutales, et se manifestant aux seuls moments de crise ou de tension pendant lesquels la capacité des résistant-e-s à mener le changement dépend beaucoup de leur capacité à persuader, comme nous l'avons vu (Lawrence, 2008 ; McAdam et Scott, 2005).

La dimension relationnelle du pouvoir, si centrale dans d'autres définitions sociologiques (Weber, 1971 ; Dahl, 1957 ; Crozier, 1964 ; Pfeffer, 1981 ; Chazel, 1992), est, dans ces analyses contemporaines, lacunaire. La signification qui y est entendue de l'encastrement (*embeddedness*) dans une organisation, un champ ou plusieurs champs

8. Selznick (1949, 1957) a décrit les comportements des leaders et s'est intéressé aux normes et valeurs que ceux-ci devaient transmettre (notamment pour que des organisations deviennent des institutions), mais son analyse n'est pas seulement idéaliste en ce qu'il accorde également une importance cruciale aux relations (informelles) de pouvoir.

est en effet très différente de celle que nous défendrons dans notre deuxième partie et de celle que défendait Granovetter dans un de ses textes les plus fameux (1985). Pour ces travaux, le terme « encastrément » caractérise le fait pour un-e acteur-ric-e d'être baigné-e, socialisé-e dans un contexte organisationnel, réticulaire ou institutionnel donné, d'en être imprégné-e, et renvoie davantage à la formation de dispositions qu'à l'insertion dans un dense tissu de relations d'interdépendance contraignantes. Par exemple, les opérations de construction de champs organisationnels (DiMaggio et Powell, 1991 ; Bartley, 2007) ont beau être déclarées simultanément « relationnelles et culturelles » (Bartley, 2007, p. 233), on insiste davantage dans ces textes sur les opérations visant la création d'un « projet partagé » et d'un « cadre de référence commun » (Bartley, 2007, p. 233) sur ce qu'est le champ, ses pratiques, ses acteur-ric-e-s et ses règles légitimes.

Un ensemble de travaux, qualifié d'« institutionnalisme habité » (*inhabited institutionalism*), a tenté d'intégrer les acquis de la théorie néo-institutionnaliste et ceux de l'interactionnisme symbolique (Hallett et Ventresca, 2006 ; Fine, 2010 ; Hallett et Hawbaker, 2021). Il a pour ambition de réintroduire une dimension mésologique à l'analyse du changement, et notamment d'étudier la façon dont des pratiques et des interactions locales peuvent contribuer à des changements institutionnels. Hallett (2010) a ainsi étudié les conditions locales ayant permis au mythe de la responsabilité (*accountability*) de devenir réel au sein d'une école. Les promoteurs de ce courant estiment que le concept de pouvoir n'est « pas ignoré » (Hallett et Hawbaker, 2021, p. 18). Toutefois, à la lecture de ces travaux, on ne peut que constater qu'il n'est pas non plus au cœur du questionnement, et que son acception, à nouveau, est restreinte : le pouvoir est confondu soit avec l'autorité (formelle, de la hiérarchie), soit avec ce que Fligstein nomme la « compétence sociale »⁹, c'est-à-dire la capacité pour des acteur-ric-e-s à « définir la situation dans laquelle [ils] interagissent et les significations qu'ils donnent à leur action » (Hallett et Hawbaker, 2021, p. 18). On retrouve donc deux fondements du pouvoir évoqués plus haut dans d'autres analyses : formel ou cognitif. Finalement, plus que dans le pouvoir, les déterminants de l'action collective, selon ces auteurs, sont avant tout à rechercher dans la construction de sens et de discours ; les symboles constituent la base de l'action (Hallett, 2010).

Les travaux néo-institutionnalistes, anciens ou contemporains, pèchent ainsi par omission, en l'absence d'une théorie de l'échange (réciproque) qui aide à identifier les conditions de la stabilité des structures de relations sociales, et réciproquement, de leur altération. Ils n'ont pas tiré parti selon nous des acquis des travaux que Powell et DiMaggio (1991) ont qualifiés de « vieil institutionnalisme » et que nous allons revisiter dans la partie suivante.

9. La proximité entre Fligstein et les auteurs de l'« institutionnalisme habité » sur les ressorts de l'action collective est ici explicite, bien que ces derniers étudient des situations à un niveau plus local quand Fligstein privilégie l'étude des transformations au niveau plus général du champ.

2. LE POUVOIR COMME CIMENT DES STRUCTURES RELATIONNELLES

S'il paraît pertinent de considérer, d'une part, que l'institution et la règle (légitime) peuvent contribuer au « contrôle vertical » du comportement des acteur·rice·s, et, d'autre part, que les acteur·rice·s usent du pouvoir ascendant — lui aussi conçu comme vertical — pour déstabiliser les institutions, il est toutefois nécessaire d'engager une réflexion sur la façon dont des structures de relations agissent sur l'ordre social, de manière plus horizontale, pour ainsi dire. Cette distinction entre pouvoir vertical et pouvoir horizontal n'est guère fondée, ni théoriquement ni empiriquement : il s'agit d'une image concrète, nous permettant de dramatiser les différences qui existent entre la façon dont les néo-institutionnalistes conçoivent le pouvoir et la conception que nous voulons défendre ici et qu'eux ne considèrent jamais. Nous défendons l'idée que, pour penser le changement et la reproduction, il faut analyser les tensions croisées entre ces différentes formes de régulation de l'action sociale ou, au contraire, leur renforcement mutuel. Nous commencerons par rappeler une définition relationnelle du pouvoir avant de défendre en quoi cette notion est utile pour penser les processus de reproduction et de changement.

2.1 Définition relationnelle du pouvoir et précisions conceptuelles

À la suite de l'analyse fondatrice de Dahl (1957), la perspective relationnelle du pouvoir considère les relations directes entre des unités sociales (individus ou groupes) et, dans ces relations, l'« aptitude plus ou moins marquée » de certaines unités à modifier « les cours d'action ouverts » à d'autres unités (Chazel, 1974, p. 449). Dans son étude du monopole des tabacs, Crozier (1964) conceptualise les relations entre les ouvriers d'entretien, les ouvrières de production et les chefs d'atelier comme des relations de pouvoir. Plus précisément, il montre la dépendance des deux derniers groupes à l'égard du premier qui maîtrise une zone d'incertitude clé pour l'organisation, à savoir la capacité (exclusive ou monopolistique) à résoudre les pannes. Toutefois, les ouvrières de production ne sont pas totalement démunies devant les ouvriers d'entretien et menacent à intervalles réguliers de ne pas voter pour eux aux élections syndicales s'ils ne sont pas coopératifs¹⁰. À la suite de ce travail, Crozier et Friedberg (1977) ont défini les relations de pouvoir comme « des relations directes entre deux parties A et B », pour reprendre à la lettre leurs propos, et qui se fondent sur l'échange de ressources pertinentes pour réaliser des actions ou des activités : « Le pouvoir d'A sur B est la capacité d'A d'obtenir que, dans sa négociation avec B, les termes de l'échange lui soient favorables. » (p. 69) Trois caractéristiques définissent ces relations. D'abord, les relations de pouvoir sont instrumentales : on entre dans un rapport de force avec autrui *pour faire quelque chose* ; ce n'est pas la soif de pouvoir, par exemple, qui guide les comportements. Ensuite, elles sont réciproques, mais déséquilibrées : comme dans le cas du monopole des tabacs évoqué plus haut, certains groupes sont dans une rela-

10. Comme Chazel (1992) l'a bien synthétisé, une telle perspective s'inscrit dans la poursuite de l'analyse séminale de Weber (1971) et amène à distinguer le pouvoir de la domination.

tion de pouvoir défavorable vis-à-vis d'autres, mais ne se trouvent pas totalement démunis. Enfin, ces relations sont non transitives : si A est dans une relation de pouvoir favorable avec B et B avec C, cela n'implique pas que A sera dans une relation de pouvoir favorable avec C. Cette absence de transitivité distingue le pouvoir d'autres notions comme la confiance ou la hiérarchie par exemple.

Ce qui s'échange dans les relations de pouvoir, ce sont des ressources. Afin d'obtenir les comportements souhaités — la coopération d'autrui —, ces ressources doivent être pertinentes, c'est-à-dire qu'elles doivent servir à résoudre des problèmes qui comptent pour les individus, les organisations ou l'action collective. Le psychologue Hollander (1978) a lui aussi beaucoup insisté sur ce point. Sa théorie de l'échange social établit que le pouvoir est accordé, certes, à ceux qui démontrent de la loyauté au groupe, mais surtout à ceux qui sont capables de résoudre les problèmes vitaux de ce groupe. Les recherches de Pfeffer (1981 ; Pfeffer et Salancik, 1978), dans un geste théorique similaire, estiment que l'importance du pouvoir qu'obtient une unité sociale dépend de sa capacité à résoudre des problèmes (plus ou moins) collectifs et qu'elle est précisément fonction de la criticité du problème et du caractère exclusif ou non de la possession de ladite capacité.

La littérature qui s'est penchée, il y a fort longtemps déjà (voir les synthèses de Yukl, 1989 ; Clegg, 1989), sur la définition relationnelle du pouvoir a été très préoccupée, si ce n'est obnubilée, par l'identification des sources de ce pouvoir. On distingue généralement les sources liées à des attributs de la personne ou du groupe de celles qui sont liées à des caractéristiques de la position (organisationnelle) dans laquelle la personne ou le groupe en question se trouve. Ainsi, le contrôle de l'information est une source de pouvoir généralement liée à la position occupée dans les organisations ou entre organisations. Le contrôle d'une expertise, lui, apparaît lié plus volontiers à la personne. Il nous semble que ces distinctions sont fragiles : le contrôle de l'information peut renforcer le contrôle de l'expertise, tandis qu'il faut souvent des compétences particulières pour contrôler certains types d'information (pensons par exemple au cas extrême des informations générées par l'intelligence artificielle...). De surcroît, on peut posséder de manière monopolistique une expertise et travailler dans un espace organisationnel où cette expertise n'est guère utile ou « pertinente » comme le diraient Crozier et Friedberg (1977). Inversement, telle expertise sera moins pertinente dans un lieu de l'organisation, car de nombreux autres membres la posséderont, alors qu'elle procurera un atout certain dans un autre lieu où les membres n'en sont pas dotés... Distinguer les attributs d'un acteur-ric (un individu ou un collectif) des propriétés de sa position s'avère ainsi une opération essentiellement analytique. Toujours est-il que nous pourrions schématiser les résultats de ces travaux par l'équation suivante, qui souligne l'effet multiplicateur de la conjonction des ressources personnelles et positionnelles : $\text{Pouvoir} = (\text{Personne} \times \text{Position})$ plutôt que $\text{Pouvoir} = (\text{Personne} + \text{Position})$.

Les sources de pouvoir identifiées dans la littérature classique sur le leadership sont le plus souvent limitées à l'information et à l'expertise, comme nous venons de

l'évoquer¹¹. À la suite de l'analyse de Pfeffer (2010), nous estimons, pour notre part, que la liste des ressources mobilisables n'est pas limitée à l'expertise et à l'information, ni même à celle plus étendue que développent Crozier et Friedberg (1977) en ajoutant la maîtrise de la règle d'une part et la maîtrise des relations avec l'environnement d'autre part: « Chaque fois que vous disposez d'un contrôle discrétionnaire sur des ressources importantes pour les autres (argent, équipement, espace, informations, etc.), vous pouvez les utiliser pour renforcer votre pouvoir. » (Pfeffer, 2010, p. 87) Il n'est pas évident que l'on puisse statuer autrement que de manière empirique sur une liste complète de ressources pertinentes possibles¹².

2.2 Stabilité des relations de pouvoir horizontales

Deux éléments fondamentaux de la définition relationnelle du pouvoir sont la réciprocité et l'interdépendance; les relations de pouvoir sont stables parce qu'elles sont réciproques et qu'elles lient des acteur·rice·s dans une interdépendance durable en visant l'atteinte d'un objectif commun. Les relations de pouvoir, directes, entre A et B, telles que définies par Crozier et Friedberg (1977), se stabilisent ainsi souvent en structures (*patterns*), qui s'imposent comme d'efficaces régulateurs des comportements individuels. Cette stabilité est en particulier rendue possible dans le cadre des organisations formelles, mais également dans le cadre de l'action collective ou de l'action organisée (comme les réseaux de soin informels, par exemple), en ce que l'organisé lie durablement les acteur·rice·s les un·e·s aux autres, et donne ainsi une certaine permanence aux relations sociales (Friedberg, 1993). Il existe ainsi des structures relationnelles ou des « ordres locaux » (Friedberg, 1993), qui définissent les règles du jeu dont le suivi est tenu pour acquis; dans le cadre de relations d'interdépendance stabilisées, dans une visée de réflexivité stratégique, les échanges ne sont plus subjectivement pensés comme des coups venant répondre aux coups d'autres parties prenantes. Ce type de pouvoir a également une valence systémique: en situation d'action collective, chaque individu ou chaque groupe est pris dans un dense tissu d'interdépendances, qui sont elles-mêmes encastrées dans d'autres relations d'interdépendances, exerçant une force d'inclinaison de la conduite, sans que cette force ne fasse nécessairement l'objet d'un examen réflexif ni d'un calcul rationnel. Bien que Battilana et Casciaro (2012) ne fassent pas directement référence au concept de pouvoir, on peut interpréter le résultat de leur étude menée au sein du National Health Service au Royaume-Uni en ce sens: sur les 68 questionnaires qu'elles suivent dans leur étude, les autrices notent que les agents les plus encastrés dans des réseaux denses (sans qu'on sache sur quels types d'échanges repose cette densité) sont moins enclins à mettre en

11. Sur ce point, cela les rend très semblables aux théories de l'analyse structurale des réseaux (Burt, 1992).

12. Cette perspective relationnelle du pouvoir mériterait d'être mise en regard avec les travaux plus récents sur le leadership qui conçoit ce dernier comme une activité relationnelle (Gronn, 2002; Crevani et Endrissat, 2016; Raelin, 2017; Denis et al., 2023). Une telle mise en perspective dépasse l'objet de cet article.

œuvre des changements radicaux, visant à modifier les relations entre acteur-rice-s fort-e-s et faibles de l'organisation.

2.3 Institutions et pouvoir

Pour analyser efficacement l'action entrepreneuriale et le destin des réformes, il convient donc, comme nous allons l'argumenter, d'étudier l'articulation entre le pouvoir systémique des institutions et le pouvoir relationnel, qui permet la formation de structures de relations, aussi stables et visqueuses que contraignantes. Structures institutionnelles et structures relationnelles peuvent s'épouser quand les relations de pouvoir trouvent une forme de légitimité institutionnelle et, inversement, quand des structures de relations de pouvoir sont une fidèle reproduction de structures institutionnelles ou de domination. Le pouvoir est d'autant plus efficace socialement qu'il sert des objectifs légitimes.

Comme le suggère Sewell (1996), il nous paraît important d'analyser aussi comment les normes institutionnelles s'arriment aux modes d'exercice du pouvoir. Les normes contribuent à définir ces modes d'exercice du pouvoir — déterminant lesquels sont légitimes et lesquels ne le sont pas — et ainsi à poser des limites au libre exercice du pouvoir que l'on obtient par l'échange de ressources.

Inversement, les normes ou pratiques institutionnelles peuvent ne pas s'épanouir au sein des organisations, parce que la structure relationnelle constituée des relations de pouvoir stabilisées leur oppose une forme de médiation qui contribue à les transformer. La sociologie des organisations issue du « vieil institutionnalisme » a montré le clivage que la structure relationnelle pouvait opposer aux projets managériaux. Au sein du monopole d'État des tabacs en France, étudié par Crozier (1964) et cité plus haut, les dirigeants qui se sont succédé pour rationaliser l'appareil productif, qui étaient pourtant formés dans les écoles les plus prestigieuses de la République française, et bénéficiaient donc d'un statut et de compétences reconnus, en sus d'une position hiérarchique dominante, ont tous échoué à réformer cette organisation du fait de la structure de relations de pouvoir favorable aux ouvriers d'entretien. De même, dans son étude célèbre sur la Tennessee Valley Authority, Selznick (1949) montre que les fonctionnaires de cette nouvelle agence ont dû nouer des relations avec les puissants acteurs locaux, les grands propriétaires blancs (ils les ont cooptés), pour résoudre un certain nombre de difficultés et obtenir des ressources pour cette nouvelle administration du *New Deal*; la relation de pouvoir qui s'est nouée entre ces deux groupes, favorable aux seconds, a fait dévier l'administration de ses buts initiaux (aider les agriculteurs plus pauvres et issus des minorités), sans que les membres de l'agence eux-mêmes s'en rendent nécessairement compte. Pareil raisonnement est valable au niveau mésologique du champ (ou d'un sous-espace social) : une norme institutionnelle de niveau macrologique peut être improprement reproduite dans un champ, parce que la structure relationnelle dudit champ (les relations entre collectifs et individus) a contribué à en modifier la substance ou le degré de mise en œuvre.

L'étude du rôle médiateur des structures relationnelles est ainsi indispensable : les désajustements entre celles-ci et les structures institutionnelles ne composent pas seulement une condition sociale favorable à l'initiation de l'entrepreneuriat institutionnel. Elle permet également une plus fine compréhension de l'origine, du tempo et de l'amplitude du changement. Elle permet aussi d'en saisir la variété : certaines institutions ne sont reproduites qu'en certains espaces d'un champ ou d'une organisation ; certaines réformes sont appropriées ou pas, selon les acteur-ric-e-s et selon les organisations. Par exemple, nous faisons l'hypothèse que la perspective que nous dessinons est en mesure de donner des clés pour comprendre la variété des réponses des médecins aux réformes néo-managériales que constatent de nombreux travaux (Levay et Waks, 2009 ; Kellogg, 2009 ; Numerato et al., 2012).

Ainsi, Wadmann, Holm-Petersen et Levay (2019) montrent comment certains groupes professionnels contribuent à l'approfondissement de la bureaucratisation, dont ils se plaignent pourtant, en essayant d'investir les outils de contrôle de la qualité pour conforter ou rééquilibrer leurs capacités de négociation vis-à-vis d'autres groupes professionnels. Martin et ses collègues (2017) donnent des éléments expliquant l'appropriation par des urgentistes d'itinéraires thérapeutiques pour les laparotomies qui peuvent se lire à l'aune de notre grille d'analyse. Alors que ces itinéraires sont issus d'une logique industrielle présumée contraire à la logique professionnelle, les urgentistes se les approprient, car, d'une part, ils sont conçus comme des aides à la décision et non comme des normes rigides, respectant la norme institutionnelle de préservation du jugement discrétionnaire médical, et, d'autre part, parce qu'ils sont une ressource, en objectivant la gravité des cas, pour mieux négocier des lits en aval des urgences avec les autres services hospitaliers.

2.4 Deux illustrations

Nous illustrons le caractère heuristique de cette perspective à travers deux cas qui ont pour point commun de porter sur des sous-champs hautement institutionnalisés (la lutte contre la toxicomanie d'un côté, la lutte contre le cancer de l'autre) au sein du champ de la médecine — lui-même extrêmement institutionnalisé. Dans les deux cas, des transformations de l'environnement (transformations « exogènes », pour reprendre un terme utilisé par l'institutionnalisme organisationnel) semblaient propices à l'introduction de réformes dans ces deux sous-champs. Or, dans le cas de la toxicomanie, nous analyserons les raisons d'une situation de *statu quo* (ou de *lock-in*), tandis que le sous-champ de la cancérologie française s'est profondément transformé. Le cadre d'analyse que nous proposons permet ainsi d'aider à comprendre comment l'idée même de certaines réformes en germe ou, au contraire, pourquoi le *statu quo* prévaut, ce que les néo-institutionnalistes qualifieraient sans doute d'un manque de « réflexivité » de la part des acteur-ric-e-s susceptibles de transformer des institutions. Selon son plus ou moins grand encastrement dans une structure de relations de pouvoir, un-e acteur-ric-e sera plus ou moins enclin-e à penser et à porter de nouveaux arrangements institutionnels.

Le cas de la lutte contre la toxicomanie dans les années 1980-1990 offre un exemple intéressant de *statu quo*. La politique française était alors essentiellement curative, obéissant à un objectif d'abstinence des toxicomanes. Alors que la plupart des pays européens se convertissaient à la politique de réduction des risques (par la distribution de méthadone et de seringues notamment) afin de limiter les effets sociaux désastreux de la toxicomanie et pour freiner le développement des infections par le VIH et VHC, la France n'a adopté une telle politique qu'en 1995. Bergeron (1999; 2018) montre que ce retard français s'explique par les croyances — au sens de Boudon (1990) — d'une partie de la psychiatrie française dans les vertus de la psychothérapie et par la capacité de certains de ses représentants à installer leurs croyances sur le trône de la légitimité politique, comme grille cognitive et normative, et à décrédibiliser les positions d'autres professionnels perçus comme concurrents, s'octroyant dès lors une position monopolistique dans la définition de la politique publique. Comment ces professionnels ont-ils pu être aveugles aux conséquences de cette politique au moment de l'irruption du sida ? Comment ont-ils pu ne pas faire preuve de plus de réflexivité ? L'enquête montre que le maintien de ces croyances s'explique par trois types d'effets qui sont à la jonction des structures institutionnelles et relationnelles. Le premier effet est un « effet de disposition » (Boudon, 1986). Selon cet effet, les savoirs et les théories que l'on a faits siens finissent par agir comme une institution, un cadre *a priori* de l'expérience. En l'occurrence, il renvoie au paradigme psychanalytique qui dominait à l'époque dans ce segment professionnel. Le second effet, également cognitif, mais de nature différente, est un « effet de position » : les professionnels qui conseillaient les administrations sur cette politique étaient situés, dans le système de soin, au sein de structures qui accueillaient principalement des toxicomanes moins désocialisés que d'autres et plus aptes à suivre des traitements psychothérapeutiques sans poser trop de problèmes. Le troisième type d'effet, l'« effet de situation organisée », fait écho à l'importance que Crozier et Friedberg (1977) accordent à la situation dans la compréhension des stratégies des acteur-ice-s. L'analyse empirique montre ainsi que ce qui s'est édifié dans le temps et stabilisé en champ du soin de la toxicomanie était constitué de jeux de pouvoir, d'enjeux de rivalité, de systèmes de relations, etc., et ordonné selon un certain scénario d'action auquel les acteur-ice-s étaient lié-e-s par divers intérêts : professionnels, financiers, symboliques, de pouvoir, etc. Or, ce scénario devait être profondément menacé (ou perçu comme menacé) par la mise en œuvre d'une politique conséquentialiste de réduction des risques et de distribution de méthadone. En particulier, les structures de relations d'interdépendance, existant de manière stable dans les organisations et entre les organisations du champ, et qui consacrent la domination des organisations et des personnels psychologiques (psychiatres, psychologues, psychothérapeutes, etc.) sur les organisations et les professionnels médicaux (médecins et personnels infirmiers) et sociaux (assistant-e-s sociaux-les et éducateur-ice-s spécialisé-e-s), ont largement concouru à la reproduction des structures cognitives

et institutionnelles¹³. En effet, l'étude empirique montre qu'intéressés à la reproduction d'un monde social qu'ils et elles avaient créé et au centre duquel ils et elles se trouvaient, ils et elles étaient moins enclins à réfléchir les institutions et les normes qui structuraient leurs pratiques et ordonnaient ce monde social.

La situation que nous venons de résumer est un cas de *statu quo*, mais une telle grille est tout aussi pertinente pour aider à comprendre comment, à l'inverse, des changements sont initiés. Pour l'illustrer, prenons le cas de la cancérologie française des années 1990. La médecine factuelle (*Evidence-Based Medicine*, EBM) a été introduite très tôt dans le champ de la cancérologie française, dès le début des années 1990, alors que de nombreux médecins français y étaient réticents, voyant là encore un risque de réduction de leur autonomie de jugement (Castel, 2009 ; Castel et Friedberg, 2010). Ce sont les centres de lutte contre le cancer, réunis au sein d'une fédération, qui ont initié et développé le programme national d'élaboration de recommandations, fondées sur l'examen approfondi des données de la science et destiné à tous les cancérologues français, ainsi que le programme de recherche clinique, devenu le principal programme public de promotion d'essais thérapeutiques. Créés au début du xx^e siècle, ces centres ont une mission de soin, de recherche et d'enseignement ; ils coexistent avec les centres hospitaliers universitaires (CHU), qui ont les mêmes missions, mais pour toutes les pathologies, y compris le cancer, et d'autres établissements centrés seulement sur le soin : les centres hospitaliers généraux et les cliniques. Ce sont des médecins cancérologues (tous des hommes) provenant de centres de lutte contre le cancer qui ont entrepris le développement de ces programmes.

Les trois types d'effets mis en exergue dans le cas de la toxicomanie pour expliquer le *statu quo* se retrouvent ici pour expliquer l'entrepreneuriat institutionnel. En effet, les médecins cancérologues qui ont importé et promu le paradigme de l'EBM en France y ont cru par des effets de disposition, de position et de situation organisée (la structure de relations de pouvoir dans laquelle ils étaient encastés).

Majoritairement oncologues médicaux, ils étaient disposés à accueillir la médecine factuelle favorablement, puisque celle-ci a placé en haut de sa hiérarchie des preuves l'essai randomisé ; or, les essais thérapeutiques sont beaucoup plus fréquents en oncologie médicale qu'en chirurgie ou en radiothérapie, par exemple, et dans d'autres spécialités. Keating et Cambrosio (2012) font même l'analyse que le développement des essais thérapeutiques en cancérologie et l'émergence et l'institutionnalisation de la spécialité d'oncologue médical sont inextricablement liés.

Ces cancérologues ont également été sensibles à la médecine factuelle par un effet de position. Ils étaient des marginaux-sécants au sens de Jamous (1969) et Crozier et Friedberg (1977), c'est-à-dire connectés à plusieurs espaces sociaux — la recherche, le soin et l'administration — sans être dominants dans aucun de ces espaces. D'une part,

13. Plus récemment, Dedieu (2022) a mis en évidence comment la solidité et la profondeur des liens d'interdépendance entre les parties prenantes de l'évaluation des pesticides (« l'appareillage organisationnel ») contribuent à expliquer le déni collectif autour de leur danger et l'incapacité des lanceurs d'alerte à transformer le système.

par leur activité de recherche clinique, beaucoup plus soutenue que la plupart de leurs homologues à l'époque, ils étaient insérés dans des réseaux de cancérologues nord-américains et européens qui tentaient d'introduire la médecine factuelle. D'autre part, ils avaient réussi à accéder à des postes de direction de leur centre respectif de lutte contre le cancer, tout en continuant leurs activités cliniques et de recherche. Cette position les mettait en contact avec des institutions de régulation de santé en France, où ils ont pu saisir la ferveur avec laquelle ces institutions percevaient la médecine factuelle : elles y voyaient un moyen de rationaliser les pratiques médicales, et donc les dépenses.

À un moment où les centres de lutte contre le cancer voyaient leur utilité être contestée, à cause de l'existence des CHU, et où des voix proposaient leur fusion, ces médecins-directeurs ont perçu l'usage stratégique qu'ils pouvaient faire des recommandations et de la recherche clinique pour justifier l'existence des centres qu'ils dirigeaient. Mais ces deux effets cognitifs n'auraient sans doute pas suffi sans un effet de situation organisée. En effet, l'enquête montre que ces médecins ont saisi l'opportunité que représentait la médecine factuelle naissante pour renforcer les capacités de négociation des oncologues médicaux dans la définition des traitements et l'organisation des prises en charge par rapport à la chirurgie et à la radiothérapie, qui étaient les deux spécialités historiques encore dominantes à l'époque. En somme, la médecine factuelle était vue comme une ressource pour rééquilibrer les relations de pouvoir qui liaient les oncologues médicaux aux deux autres spécialités. De même, les médecins entrepreneurs de changement étaient tous à la tête d'établissements qu'ils percevaient comme menacés par l'activité grandissante des cliniques et les visées d'absorption des CHU. La médecine factuelle était vue comme un outil pour renforcer la position concurrentielle de leur centre dans leur région en nouant de nouvelles alliances ou en recomposant des alliances existantes avec les autres établissements¹⁴. Ainsi, la perception des transformations de l'environnement institutionnel par ces médecins réformateurs (la réflexivité) était due autant à des caractéristiques de trajectoire professionnelle et de position qu'à la structure de relations de pouvoir qui les liait à d'autres médecins et qu'ils cherchaient à faire évoluer en leur faveur.

CONCLUSION

D'un point de vue tant méthodologique qu'épistémologique, ce n'est pas parce que la reproduction d'une institution ou d'une norme culturelle se réalise aux niveaux méso-logiques (à l'échelon du champ ou des organisations), que cette reproduction se

14. De manière analogue, des travaux ont étudié comment les fusions dans l'enseignement supérieur et la recherche en France devaient tenir les deux éléments d'explication : à la fois une analyse institutionnelle, qui replace la fusion comme un mythe de rationalité, et une analyse des relations de pouvoir entre les élites professionnelles qui permet de comprendre pourquoi tels membres plutôt que d'autres endossent le rôle d'entrepreneurs institutionnels et comment ils s'y prennent, renonçant souvent à certaines ambitions initiales pour ne pas s'aliéner de précieux soutiens (Musselin et Dif-Pradelier, 2014; Barrier et Musselin, 2016).

produit par la seule force du contrôle institutionnel : les structures relationnelles contribuent à cette reproduction, *a minima* en n'offrant pas d'opposition à leur épanouissement ; *a maxima* en légitimant la prise de pouvoir de certain-e-s acteur-ric-e-s dans des structures de relations. Que l'on nous pardonne cette analogie, mais l'arbre institutionnel ne doit pas cacher la forêt relationnelle.

La théorie que nous proposons ici invite à étudier comment les relations d'interdépendance entretiennent, latéralement, la domination verticale des institutions et comment leur désajustement crée les conditions propices à l'entrepreneuriat institutionnel. Les acteur-ric-e-s déploient alors des activités visant à miner les institutions, et le contrôle qu'elles exercent, non pas seulement par des stratégies (cognitive et normatives — de *framing*) de délégitimation, mais également par la mobilisation de ressources dont ils et elles ont su se saisir et mobiliser pour conjointement se délier d'anciennes structures, et se lier à de nouvelles afin de former une action collective. Il s'agit là, finalement, d'une exigence de symétrie : reproduction et changement institutionnels doivent pouvoir s'expliquer par la mobilisation de schèmes analytiques similaires, en l'espèce, celui de la conjonction ou de la disjonction des différentes structures impliquées.

La prise en compte de la position qu'occupent des individus ou des collectifs dans des structures de relations de pouvoir permet également de mieux saisir pourquoi certain.es acteur-ric-e-s sont plus enclin.es que d'autres à remettre en question les institutions et à concevoir des arrangements institutionnels plus conformes à leurs utilités et pour le triomphe desquels ils et elles vont se mobiliser collectivement. Comme de nombreux travaux l'ont montré, les positions frontalières (celle de l'intermédiaire, du gardien [*gate-keeper*], du point de passage obligé, ou encore du médiateur) procurent de nombreux avantages à ceux et celles qui les occupent, non seulement en leur donnant un accès plus rapide à des informations non redondantes (voir notamment les travaux de Burt [1992]), mais également en les confrontant à des façons de faire et à des modes d'organisation qu'ils et elles peuvent transférer (en les transformant) d'un espace social à un autre. Compatible¹⁵ avec ces conclusions, notre cadre théorique permet toutefois de saisir pourquoi d'autres positions dans des morphologies relationnelles sont pareillement propices à l'activité réflexive.

Trois configurations (au moins) favorisent ainsi la réflexivité. D'abord, quand on est peu intéressé dans un monde social particulier et donc moins pris dans un dense tissu de relations d'interdépendance, on est mieux disposés à réfléchir les institutions et les normes qui ordonnent et règlent ce monde social. Ensuite, dans le cas où on serait pris dans des relations de pouvoir très défavorables avec d'autres acteur-ric-e-s

15. En fait, notre cadre permet d'affiner ces conclusions en précisant ce qui s'échange entre acteur-ric-e-s d'une morphologie relationnelle particulière. Ce faisant, il aide à comprendre que l'occupation d'une position frontalière ne procure pas toujours à son occupant-e les gains et avantages attendus ; cette position d'intermédiaire (broker) peut au contraire être instrumentalisée par des acteur-ric-e-s aux riches ressources et situé-e-s de part et d'autre de cette frontière (pour une discussion plus détaillée de ce qu'apporte cette perspective aux travaux de Burt, voir Bergeron, 2018).

dont on a besoin pour atteindre ses objectifs, la coopération, nécessaire à l'action entrepreneuriale, serait difficile à négocier, mais donnerait l'impulsion essentielle à la réflexivité. Enfin, comme dans le cas des cancérologues réformateurs évoqués plus haut, quand on est pris dans un dense tissu d'interdépendance et que la structure de la relation, légèrement défavorable ou plutôt favorable, est menacée, les acteur·rice·s sont tendanciellement en pareille situation plus prompt·e·s à repérer de manière précoce les innovations émergentes (comme la médecine factuelle dans le cas étudié) et à se les approprier dans le sens de leur utilité.

Cette théorie a, enfin, l'avantage de ne pas avoir à choisir entre deux façons — typiques en sociologie des organisations — de concevoir la culture (Schudson, 1989) : i) comme un déterminant puissant de l'action humaine, c'est-à-dire comme un « programme » (Schudson, 1989) ; ii) comme une « boîte à outils » (Swidler, 1986), la culture n'étant pas « un ensemble d'idées imposées, mais un ensemble d'idées et de symboles à disposition pour l'usage » (Schudson, 1989, p. 155).

Équipés du cadre que nous avons développé, nous concevons la culture comme soutenue (reproduite) ou non par des structures de relations. Il est ainsi possible d'envisager qu'en certains points de l'espace social et en certaines périodes historiques, structures relationnelles et structures institutionnelles sont désajustées, de sorte que la culture (ou normes institutionnelles) qui paraissait fonctionner comme un programme (bien que, nous l'avons défendu, elle était soutenue par des structures relationnelles) devienne, pour un nombre plus ou moins grand d'acteur·rice·s, une boîte à outils pour engager des stratégies de changement.

RÉSUMÉ

La question du changement institutionnel est à l'origine d'une imposante littérature qui a été amplement mobilisée pour étudier les transformations à l'œuvre dans les secteurs publics. Le présent article propose une revue de littérature critique de l'institutionnalisme organisationnel, courant particulièrement fécond et proluxe sur la question. Si ce courant a bien mis en évidence que la réflexivité et le pouvoir constituaient deux qualités des acteur·rice·s du changement, il a trop insisté sur l'efficacité sociale qu'auraient, dans les processus d'induction de formation de l'action collective, les constructions discursives. Cette insistance est ici qualifiée de « tropisme discursiviste ». Notre article défend également la nécessité de réintroduire une acception relationnelle du pouvoir — acception ancienne et aujourd'hui négligée — dans l'analyse des processus de changement. En effet, cette forme de pouvoir permet de comprendre *pourquoi* certains acteur·rice·s plutôt que d'autres deviennent des entrepreneur·euse·s de changement et *comment* leurs actions deviennent socialement efficaces, c'est-à-dire capables d'induire l'action collective.

Mots clés : changement institutionnel, théorie institutionnelle, pouvoir, cadrage, entrepreneuriat

ABSTRACT**The Power of Institutional Entrepreneurs: A Critical Review of the Advances of Organizational Institutionalism**

The topic of institutional change has given rise to an impressive body of literature, which has been used extensively to study the transformations taking place in the public sector. This article offers a critical review of organizational institutionalism, a particularly fertile and prolific field within organization theory on the subject. While this field has highlighted reflexivity and power as two qualities of change actors, it has overemphasized the social effectiveness of discursive constructs in the processes of inducing collective action. This insistence is described here as “discursive tropism”. This article also argues for the need to reintroduce a relational understanding of power—an old and now neglected understanding—into the analysis of change processes. Indeed, this form of power enables us to understand *why* certain actors rather than others become change entrepreneurs, and *how* their actions become socially effective, i.e. capable of inducing collective action.

Keywords: Institutional change, institutional theory, power, framing, entrepreneurship

RESUMEN**El poder de los emprendedores institucionales: una relectura crítica de los logros del institucionalismo organizacional**

La cuestión del cambio institucional ha dado lugar a un importante corpus bibliográfico, ampliamente utilizado para estudiar las transformaciones que se están produciendo en el sector público. Este artículo presenta una revisión de la literatura crítica sobre el institucionalismo organizacional, una corriente particularmente fecunda y prolífica en la materia. Si bien esta corriente ha destacado que la reflexividad y el poder son dos cualidades de los agentes de cambio, ha insistido excesivamente en la eficacia social de las construcciones discursivas en los procesos de inducción de formación de la acción colectiva. Calificamos aquí esta insistencia de «tropismo discursista». Nuestro artículo también defiende la necesidad de reintroducir en el análisis de los procesos de cambio, una concepción relacional del poder, que es una comprensión antigua y actualmente descuidada. En efecto, esta forma de poder permite comprender *por qué* ciertas personas se convierten en agentes de cambio y por qué otras no y *cómo* las acciones llegan a ser socialmente eficaces, es decir, capaces de inducir la acción colectiva.

Palabras claves: cambio institucional, teoría institucional, poder, marco, emprendimiento

BIBLIOGRAPHIE

- Acquier, A., Mayer, J. et Valiorgue, B. (2024). Introduction. Anthropocène, limites planétaires et nouvelles frontières des sciences de gestion. *Revue française de gestion*, 315(2), 11-36. <https://doi.org/10.1684/rfg.2024.18>.
- Ahrne, G., Brunsson, N. et Seidl, D. (2016). Resurrecting organization by going beyond organizations. *European Management Journal*, 3, 93-101. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2016.02.003>
- Barrier, J. et Musselin, C. (2016). Draw me a university: organizational design processes in university mergers. Dans C. Paradeise et E. P. Berman (dir.), *Research in the sociology of organizations* (vol. 46, p. 361-394). Emerald.
- Bartley, T. (2007). How foundations shape social movements: the construction of organizational field and the rise of forest certification. *Social problems*, 54(3), 229-255. <https://doi.org/10.1525/sp.2007.54.3.229>

- Battilana, J. (2006). Agency and institutions: the enabling role of individuals' social position. *Organization*, 13(5), 653-676. <https://doi.org/10.1177/135050840606700>
- Battilana, J. et Casciaro, T. (2012). Change agent, networks and institutions: a contingency theory of organizational change. *Academy of Management Journal*, 55(2), 381-398. <https://doi.org/10.5465/amj.2009.0891>
- Battilana, J., Leca, B. et Boxenbaum, E. (2009). How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship. *Academy of management Annals*, 3(1), 65-107. <https://doi.org/10.1080/19416520903053598>
- Beckert, J. (1999). Agency, entrepreneurs, and institutional Change. The role of strategic choice and institutionalized practices in organizations. *Organization Studies*, 20(5), 777-799. <https://doi.org/10.1177/0170840699205004>
- Beckert, J. (2010). How do fields change? The interrelations of institutions, networks, and cognition in dynamics of markets. *Organization studies*, 31(5), 605-627. <https://doi.org/10.1177/0170840610372184>
- Benford, R. D. et Snow, D. A. (2000). Framing processes and social movements: an overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, 611-639. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.26.1.611>
- Bergeron, H. (1999). *L'État et la toxicomanie*. Presses Universitaires de France.
- Bergeron, H. (2018). *Entrepreneuriat institutionnel et structures sociales* [mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Sciences Po Paris].
- Bergeron, H., Borraz, O., Castel, P. et Dedieu, F. (2020). *Covid-19: une crise organisationnelle*. Presses de Sciences Po.
- Bergeron, H. et Castel, P. (2016). Les habits neufs du néo-institutionnalisme? La redécouverte de l'ordre mésologique et de l'agency. *L'Année sociologique*, 66(1), 31-72. <https://doi.org/10.3917/anso.161.0031>
- Bergeron, H., Castel, P. (2024). *L'organocène. Du changement dans les sociétés surorganisées*. Presses de Sciences Po.
- Bergeron, H., Castel, P., Dubuisson-Quellier, S., Lazarus, J., Noguez, É. et Pilmis O. (2018). *Le biais comportementaliste*. Presses de Sciences Po.
- Bergeron, H., Castel, P. et Saguy, A. (2014). When frames (don't) matter. Querying the relationship between ideas and policies. *Sciences Po LIEPP working paper*, (19). <https://sciencespo.hal.science/hal-01503847v1>
- Bezes, P. et Le Lidec, P. (2016). Politiques de l'organisation. *Revue française de science politique*, 66(3), 407-433. <https://doi.org/10.3917/rfsp.663.0407>
- Borraz, O. (dir.) (2022). *La société des organisations*. Presses de Sciences Po.
- Boudon, R. (1986). *L'idéologie ou l'origine des idées reçues*. Le Seuil.
- Boudon, R. (1990). *L'art de se persuader, des idées douteuses, fragiles ou fausses*. Fayard.
- Boudon, R. (1998). Limitations of rational choice theory. *American Journal of Sociology*, 104(3), 817-828. <https://doi.org/10.1086/210087>
- Bromley, P. et Meyer, J. W. (2016). *Hyper-organization. Global organizational expansion*. Oxford University Press.
- Brunsson, N. et Sahlin-Andersson, K. (2000). Constructing organizations: the example of public sector reform. *Organization studies*, 21(4), 721-746. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198296706.003.0003>
- Burt, R. (1992). *Structural holes*. Harvard University Press.
- Castel, P. (2009). What's behind a guideline? Authority, competition, and collaboration in the French oncology sector. *Social Studies of Science*, 39(5), 743-764. <https://doi.org/10.1177/0306312709104435>
- Castel, P. et Friedberg, E. (2010). Institutional change as an interactive process: the case of the modernization of the French cancer centers. *Organization Science*, 21(2), 311-330. <https://doi.org/10.1287/orsc.1090.0442>
- Chazel, F. (1974). Pouvoir, cause et force. *Revue française de sociologie*, 15(4), 441-457. <https://doi.org/10.2307/3319601>
- Chazel, F. (1992). Pouvoir. Dans R. Boudon (dir.), *Traité de sociologie* (p. 195-226). Presses Universitaires de France.

- Clegg, S.R. (1989). *Frameworks of power*. Sage.
- Clemens, E. S. et Cook, J. M. (1999). Politics and institutionalism: explaining durability and change. *Annual Review of Sociology*, 25, 441-466. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.25.1.441>
- Cornelissen, J. et Werner, M. (2014). Putting framing in perspective: a review of framing and frame analysis across the management and organizational literature. *Academy of Management Annals*, 8(1), 181-235. <https://doi.org/10.1080/19416520.2014.875669>
- Crevani, L. et Endrissat, N. (2016). *Mapping the leadership-as-practice terrain*. Routledge.
- Crozier, M. (1964). *Le phénomène bureaucratique*. Le Seuil.
- Crozier, M. et Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Le Seuil.
- Dacin, M. T., Goodstein, J. et Scott, W. R. (2002). Institutional theory and institutional change: introduction to the special research forum. *Academy of Management Journal*, 45(1), 45-56. <https://doi.org/10.5465/amj.2002.6283388>
- Dahl, R. A. (1957). The Concept of Power. *Behavioral Science*, 2(3), 201-215. <https://doi.org/10.1002/bs.3830020303>
- Dedieu, F. (2022). *Pesticides. Le confort de l'ignorance*. Le Seuil.
- Deephouse, D. L. et Suchman, M. (2008). Legitimacy in organizational institutionalism. Dans R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin et R. Suddaby (dir.), *Handbook of Organizational Institutionalism* (p. 49-77). Sage.
- Denis, J.-L., Côté, N. et Côté-Boileau, É. (2023). Pluralism in studies on plural leadership: analysis and perspectives. Dans D. Schedlitzki, M. Larsson, B. Carroll, M. C. Bligh et O. Epitropaki (dir.), *The SAGE Handbook of Leadership* (2^e éd., p. 3-15). Sage.
- Denis, J.-L., Langley, A. et Sergi, V. (2012). Leadership in the plural. *The Academy of management annals*, 6(1), 211-283. <https://doi.org/10.5465/19416520.2012.667612>
- DiMaggio, P. J. (1988). Interest and agency in institutional theory. Dans L. Zucker (dir.), *Institutional patterns and organizations: culture and environment* (p. 3-22). Ballinger.
- DiMaggio, P. J. et Powell, W. W. (dir.) (1991). Introduction. Dans *The new institutionalism in organizational analysis* (p. 1-38). University of Chicago Press.
- Dobbin, F. (2009). *Inventing equal opportunity*. Princeton University Press.
- Edelman, L. B. (2016). *Working law: courts, corporations, and symbolic civil rights*. University of Chicago Press.
- Eisenstadt, S. N. (1980). Cultural orientations, institutional entrepreneurs, and social change: comparative analysis of traditional civilizations. *American Journal of Sociology*, 85(4), 840-869. <https://doi.org/10.1086/227091>
- Fine, G. (2010). The sociology of the local: action and its publics. *Sociological Theory*, 28(4), 355-376. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2010.01380.x>
- Fleming, P. et Spicer, A. (2014). Power in management and organization science. *The Academy of management annals*, 8(1), p. 237-298. <https://doi.org/10.1080/19416520.2014.875671>
- Fligstein, N. (1997). Social Skill and Institutional Theory. *American Behavioral Scientist*, 40(4), 397-405. <https://doi.org/10.1177/0002764297040004003>
- Fligstein, N. et McAdam, D. (2011). Toward a general theory of strategic action fields. *Sociological Theory*, 29(1), 1-26. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2010.01385.x>
- Fligstein, N. et McAdam, D. (2012). *A theory of fields*. Oxford University Press.
- Friedberg E. (1993). *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*. Le Seuil.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. University of California Press.
- Glynn, M. A. et d'Aunno, T. (2023). An intellectual history of institutional theory: looking back and moving forward. *Academy of Management Annals*, 17(1), 301-330. <https://doi.org/10.5465/annals.2020.0341>
- Goffman, E. (1973). *La mise en scène de la vie quotidienne. Tome 1. La présentation de soi*. Éditions de Minuit.

- Gouldner, A. (1954). *Patterns of industrial bureaucracy*. Free Press.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510. <https://doi.org/10.1086/228311>
- Granovetter, M. (2017). *Society and economy. Framework and principles*. Harvard University Press.
- Greenwood, R., Oliver, C., Lawrence, T. et Meyer R. (dir.) (2017). *The SAGE Handbook of organizational institutionalism* (2^e éd.). Sage.
- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K. et Suddaby, R. (dir.) (2008). *The SAGE Handbook of organizational institutionalism* (1^{ère} éd.). Sage.
- Greenwood, R. et Suddaby, R. (2006). Institutional entrepreneurship in mature fields: the big five accounting firms. *Academy of Management Journal*, 49(1), 27-48. <https://doi.org/10.5465/amj.2006.20785498>
- Greenwood, R., Suddaby, R. et Hinings, C. (2002). Theorizing change: the role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. *Academy of Management Journal*, 45(1), 58-80. <https://doi.org/10.5465/3069285>
- Gronn, P. (2002). Distributed leadership as a unit of analysis. *Leadership Quarterly*, 13(4), 423-451. [https://doi.org/10.1016/S1048-9843\(02\)00120-0](https://doi.org/10.1016/S1048-9843(02)00120-0)
- Grothe-Hammer, M. et Kohl, S. (2020). The decline of organizational sociology? An empirical analysis of research trends in leading journals across half a century. *Current Sociology*, 68(4), 419-442. <https://doi.org/10.1177/0011392120907627>
- Hacker, J. S. (2004). Privatizing risk without privatizing the welfare state: the hidden politics of social policy retrenchment in the United States. *The American Political Science Review*, 98(2), 243-260. <https://doi.org/10.1017/S0003055404001121>
- Hall, P. (2010). Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. Dans J. Mahoney et K. Thelen (dir.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power* (p. 204-223). Cambridge University Press.
- Hall, P. et Taylor, R. M. (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, 47(3-4), 469-496. <https://doi.org/10.3917/rfsp.475.469>
- Hallett, T. (2010). The myth incarnate: recoupling processes, turmoil, and inhabited institutions in an urban elementary school. *American Sociological Review*, 75(1), 52-74. <https://doi.org/10.1177/0003122409357044>
- Hallett, T. et Hawbaker, A. (2021). The case for an inhabited institutionalism in organizational research: interaction, coupling, and change reconsidered. *Theory and Society*, 50(3), 1-32. <https://doi.org/10.1007/s11186-020-09412-2>
- Hallett, T. et Ventresca, M. J. (2006). Inhabited institutions: social interactions and organizational forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. *Theory and Society*, 35(2), 213-236. <https://doi.org/10.1007/s11186-006-9003-z>
- Hardy, C. et Maguire, S. (2008). Institutional entrepreneurship. Dans R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin et R. Suddaby (dir.), *Handbook of Organizational Institutionalism* (p. 199-216). Sage.
- Hedström, P. et Bearman, P. (dir.) (2011). *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*. Oxford University Press.
- Heimer, C. A. (1999). Competing institutions: law, medicine, and family in neonatal intensive care. *Law & Society Review*, 33(1), 17-66. <https://doi.org/10.2307/3115095>
- Hirsch, P. et Lounsbury, M. (1997). Ending the family quarrel. Toward a reconciliation of "old" and "new" institutionalisms. *American Behavioral Scientist*, 40(4), 406-418. <https://doi.org/10.1177/0002764297040004004>
- Hollander, E. (1978). *Leadership dynamics: a practical guide to effective Relationship*. Free Press. <https://doi.org/10.1111/1467-9566.12585>
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9566.2011.01393.x>
- Hughes, E. C. (1949). Social change and status protest: an essay on the marginal man. *Phylon*, 1, 58-65. <https://doi.org/10.2307/272218>

- Jamous, H. (1969). *Sociologie de la décision*. Éditions du CNRS.
- Keating, P. et Cambrosio, A. (2012). *Cancer on Trial. Oncology as a new style of practice*. University of Chicago Press.
- Kellogg, K. (2009). Operating room: relational spaces and microinstitutional change in surgery. *American Journal of Sociology*, 115(3), 657-711. <https://doi.org/10.1086/603535>
- King, B. G. (2017). The relevance of organizational sociology, *Contemporary Sociology: A Journal of Reviews*, 46(2), 131-137. <https://doi.org/10.1177/0094306117692563>
- Kraatz, M. et Block, E. S. (2008). Organizational implications of institutional pluralism. Dans R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin et R. Suddaby (dir.), *Handbook of Organizational Institutionalism* (p. 243-275). Sage.
- Lawrence, T. (2008). Power, institutions and organizations. Dans R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin et R. Suddaby (dir.), *Handbook of Organizational Institutionalism* (p. 170-197). Sage.
- Lawrence, T. B. et Suddaby, R. (2006). Institutions and institutional work. Dans S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence et W. R. Nord (dir.), *Handbook of organization studies* (p. 215-254). Sage.
- Leca, B. et Naccache, P. (2006). A critical realist approach to institutional entrepreneurship. *Organization*, 13(5), 627-651. <https://doi.org/10.1177/1350508406067007>
- Levay, C. et Waks, C. (2009). Professions and the pursuit of transparency in healthcare: two cases of soft autonomy. *Organization Studies*, 30(5), 509-527. <https://doi.org/10.1177/0170840609104396>
- Lounsbury, M. et Crumley, E. T. (2007). New practice creation: an institutional perspective on innovation. *Organization Studies*, 28(7), 993-1012. <https://doi.org/10.1177/0170840607078111>
- Lounsbury, M., Steele, C., Wang, M. et Toubiana, M. (2021). New Directions in the Study of Institutional Logics: From Tools to Phenomena. *Annual Review of Sociology*, 47, 261-280. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-090320-111734>
- Lounsbury, M., Ventresca, M. et Hirsh, P. (2003). Social movements, field frames and industry emergence: a cultural-political perspective on US recycling. *Socio-economic review*, 1(1), 71-104. <https://doi.org/10.1093/soceco/1.1.71>
- Maguire, S. et Hardy, C. (2006). The emergence of new global institutions: a discursive perspective. *Organization Studies*, 27(1), 7-29. <https://doi.org/10.1177/0170840606061807>
- Mahoney, J. et Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. Dans J. Mahoney et K. Thelen (dir.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power* (p. 1-37). Cambridge University Press.
- March, J. G. et Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions*. Free Press.
- March, J. G. et Weil, T. (2003). *Le leadership dans les organisations*. Presses des Mines.
- Martin, G. P., Kocman, D., Stephens, T., Peden, C. J. et Pearce, R. M. (2017). Pathways to professionalism? Quality improvement, care pathways, and the interplay of standardisation and clinical autonomy. *Sociology of Health & Illness*, 39(8), 1314-1329.
- McAdam, D. et Scott, W. R. (2005). Organization and movements. Dans G. F. Davis, D. McAdam, W. R. Scott et M. N. Zald (dir.), *Social movement and organization theory* (p. 1-40). Cambridge University Press.
- Merton, R. K. (1940). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 18(4), 560-568. <https://doi.org/10.2307/2570634>
- Meyer, A. D. (1982). Adapting to environmental jolts. *Administrative Science Quarterly*, 27(4), 515-537. <https://doi.org/10.2307/2392528>
- Meyer, J. W. (1977). The effects of education as an institution. *American Journal of Sociology*, 83(1), 55-77. <https://doi.org/10.1086/226506>
- Micelotta, E., Lounsbury, M. et Greenwood, R. (2017). Pathways of institutional change: an integrative review and research agenda. *Journal of Management*, 43(6), 1-26. <https://doi.org/10.1177/0149206317699522>
- Musselin, C. (2001). *La longue marche des universités*. Presses de Sciences Po.
- Musselin, C. (2017). *La grande course des universités*. Presses de Sciences Po.

- Musselin, C. et Dif-Pradalier, M. (2014). Quand la fusion s'impose : la (re)naissance de l'université de Strasbourg. *Revue française de sociologie*, 55(2), 285-318. <https://doi.org/10.3917/rfs.552.0285>.
- Mutch, A. (2007). Reflexivity and the institutional entrepreneur : a historical exploration. *Organization Studies*, 28(7), 1123-1140. <https://doi.org/10.1177/0170840607078118>
- Nicolini, D. (2012). *Practice theory, work, and organization*. Oxford University Press.
- Numerato, D., Salvatore, D. et Fattore, G. (2012). The impact of management on medical professionalism : a review. *Sociology of Health & Illness*, 34(4), 626-644.
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *The Academy of Management Review*, 16(1), 145-179. <https://doi.org/10.2307/258610>
- Padgett, J. F. et Ansell, C. K. (1993). Robust action and the rise of the Medici, 1400-1434. *American journal of sociology*, 98(6), 1259-1319. <https://doi.org/10.1086/230190>
- Park, R. E. (1928). Human migration and the marginal man. *American Journal of Sociology*, 33(6), 881-893. <https://doi.org/10.1086/214592>
- Pfeffer, J. (1981). *Power in organizations*. Pitman.
- Pfeffer J. (2010, juillet-août). Power play. *Harvard Business Review*, 84-92.
- Pfeffer, J. et Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations : a resource dependence perspective*. Harper and Row.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state : Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press.
- Powell, W. W. et Brandtner, C. (2016). Organizations as sites and drivers of social actions. Dans S. Abrutyn (dir.), *Handbook of contemporary sociological theory* (p. 269-291). Springer.
- Raelin, J. A. (2017). Leadership-as-practice : theory and application — an editor's reflection. *Leadership*, 13(2), 215-221. <https://doi.org/10.1177/1742715017702273>
- Rao, H., Monin, P. et Durand, R. (2003). Institutional change in Toque Ville : Nouvelle Cuisine as an identity movement in French gastronomy. *American Journal of Sociology*, 108(4), 795-843. <https://doi.org/10.1086/367917>
- Reay, T. et Hinings, C. (2009). Managing the rivalry of competing institutional logics. *Organisation Studies*, 30(6), 629-652. <https://doi.org/10.1177/0170840609104803>
- Schudson, M. (1989). How culture works : perspectives from the media studies on the efficacy of symbols. *Theory and Society*, 18(2), 153-180. <https://doi.org/10.1007/BF00160753>
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations* (2e Éd.). Sage.
- Scott, W. R. (2008). Lords of the dance : professionals as institutional agents. *Organization Studies*, 29(2), 219-238. <https://doi.org/10.1177/0170840607088151>
- Scott, W. R., Ruef, M., Mendel, P. J. et Caronna, C. A. (2000). *Institutional change and healthcare organizations*. University of Chicago Press.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the grass roots : a study in the sociology of formal organization*. University of California Press.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration*. University of California Press.
- Selznick, P. (1996). Institutionalism "old" and "new". *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 270-277. <https://doi.org/10.2307/2393719>
- Seo, M. et Creed, W. (2002). Institutional contradictions, praxis, and institutional change : a dialectical perspective. *Academy of Management Review*, 27(2), 222-247. <https://doi.org/10.5465/amr.2002.6588004>
- Sewell, W. H. (1992). A theory of structure : duality, agency and transformation. *American Journal of Sociology*, 98(1), 1-29. <https://doi.org/10.1086/229967>
- Sewell, W. H. (1996). Historical events as transformations of structures : inventing revolution at the Bastille. *Theory and Society*, 25(6), 841-881. <https://doi.org/10.1007/BF00159818>
- Sewell, W. H. (2005). *Logics of history : social theory and social transformation*. University of Chicago Press.

- Suddaby, R. et Greenwood, R. (2005), Rhetorical strategies of legitimacy. *Administrative Science Quarterly*, 50(1), 35-67. <https://doi.org/10.2189/asqu.2005.50.1.35>
- Swindler, A. (1986). Culture in action: symbols and strategies. *American Sociological Review*, 51(2), 273-286. <https://doi.org/10.2307/2095521>
- Thelen, K. (2003). How institutions evolve: insights from comparative historical analysis. Dans J. Mahoney et D. Rueschemeyer (dir.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (p. 208-240). Cambridge University Press.
- Thornton, P.H. (2002). The rise of the corporation in a craft industry: conflict and conformity in institutional logics. *Academy of Management Journal*, 45(1), 81-101. <https://doi.org/10.5465/3069286>
- Thornton, P. H. et Ocasio, W. (2008). Institutional logics. Dans R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin et R. Suddaby (dir.), *Handbook of organizational institutionalism* (p. 99-129). Sage.
- Thornton, P. H., Ocasio, W. et Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective: a new approach to culture, structure, and process*. Oxford University Press.
- Voronov, M. et Yorks, L. (2015). "Did you notice that? " Theorizing differences in the capacity to apprehend institutional contradictions. *Academy of Management Review*, 40(4), 563-586. <https://doi.org/10.5465/amr.2013.0152>
- Wadmann, S., Holm-Petersen, C. et Levay, C. (2019). 'We don't like the rules and still we keep seeking new ones': The vicious circle of quality control in professional organizations. *Journal of Professions and Organization*, 6(1), 17-32. <https://doi.org/10.1093/jpo/joy017>
- Walker, E. (2012). Social movements, organizations, and fields: a decade of theoretical integration. *Contemporary Sociology*, 41(5), 576-587. <https://doi.org/10.1177/0094306112457651b>
- Weber, K., Rao, H. et Thomas, L. G. (2009). From streets to suites: how the anti-biotech movement affected German pharmaceutical firms. *American Sociological Review*, 74(1), 106-127. <https://doi.org/10.1177/000312240907400106>
- Weber, M. (1971). *Économie et société* (tome I). Plon.
- Williams, R. (1995). Constructing the public good: social movements and cultural resources. *Social Problems*, 42(1), 124-144. <https://doi.org/10.2307/3097008>
- Yukl, G. (1989). Managerial leadership: a review of theory and research. *Journal of management*, 15(2), 251-289. <https://doi.org/10.1177/014920638901500207>
- Zucker, L. G. (1977). The role of institutionalization in cultural persistence. *American Sociological Review*, 42(5), 726-743. <https://doi.org/10.2307/2094862>



De bon·ne·s pasteur·e·s ? Le rôle des gestionnaires-médecins « hybrides » au sein d'une gouvernance en pleine évolution

JUSTIN WARING

Loughborough University
j.waring@lboro.ac.uk

GRAHAM P. MARTIN

University of Cambridge, THIS Institute
graham.martin@thisinstitute.cam.ac.uk

GERRY MCGIVERN

King's College de Londres
gerry.mcgivern@kcl.ac.uk

INTRODUCTION

L'ORGANISATION ET LA GOUVERNANCE DES ACTIVITÉS PROFESSIONNELLES font souvent l'objet de réformes. Les attentes politiques, les attentes des consommateur·rice·s, les impératifs financiers, les tendances organisationnelles, les découvertes scientifiques et l'innovation technologique sont autant de facteurs qui soulèvent des questions à cet égard. Pourtant, les institutions professionnelles sont résilientes et réfractaires aux changements, en particulier lorsque ceux-ci proviennent de décideur·euse·s politiques externes, de gestionnaires ou d'autres groupes extérieurs à la profession (Currie et Waring, 2009).

Dans le domaine de la réorganisation des activités professionnelles, on assiste depuis peu au recrutement délibéré de professionnel·le·s pour pourvoir des postes de gestion et de direction « hybrides ». Ces « hybrides » ont fait l'objet de recherches, dans la mesure où ces personnes semblent brouiller les frontières entre, d'un côté, pratiques professionnelles et gestionnaires et, de l'autre, identités et idéologies (Bejerot et Hasselbladh, 2011 ; Denis et al., 2015 ; McGivern et al., 2015 ; Bresnen et al., 2019 ; Giacomelli, 2020 ; Denis et Germain, 2022 ; Waring, 2024). Les hybrides, qui font office de charnière entre leur groupe professionnel et leur milieu de travail, permettent d'amener des changements par voie *interne* plutôt qu'*externe* ; il s'agit d'un phénomène

qui peut s'apparenter au « professionnalisme organisé » (Noordegraaf, 2011). C'est à ce titre que la recherche s'est intéressée à la nature de leurs activités, à leurs identités et au rôle que ces personnes jouent dans l'organisation sociale du travail des expert-e-s. L'une des questions clés consiste d'ailleurs à savoir si elles jouent un rôle d'agent-e-s permettant l'instauration de réformes gestionnaires dans leur domaine d'activités professionnelles ou si elles défendent les intérêts de leur profession en essayant de résister aux nouvelles mesures de contrôle gestionnaire externe.

Dans cet article, nous nous intéresserons surtout au rôle joué par ces hybrides dans l'évolution de l'organisation et de la gouvernance des soins de santé, et en particulier dans la réorganisation des services médicaux. Depuis une trentaine d'années, les services de santé de nombreux pays à revenus élevés ont connu toute une série de réformes. Celles-ci sont liées à l'évolution des politiques publiques et de la notion de gouvernance, notamment à l'essor de la nouvelle gestion publique (NGP) et, plus récemment, au phénomène de gouvernance progressiste ou de réseaux. Depuis, les services de santé ont fait l'objet d'une gestionnarisation accrue, ont subi les forces concurrentielles du marché et ont dû se réorganiser en faisant appel à des réseaux de collaboration (Ferlie et al., 2013).

Ces réformes ont eu une incidence profonde sur la gouvernance des services médicaux, ce que beaucoup ont interprété comme une remise en cause du pouvoir discrétionnaire et de l'autorité dont bénéficiaient jusqu'alors les professionnel-le-s de la santé. Toutefois, la recherche fait valoir que les médecins savent faire preuve de stratégie, négocier, s'approprier les réformes ou les rejeter, surtout lorsque les gestionnaires remettent en question leurs pratiques, leurs identités ou leurs champs de compétence. C'est dans ce contexte que s'inscrit le pullulement des nouveaux postes de médecins-gestionnaires et de gouvernance clinique.

À partir de l'analyse d'une série de réformes du système de santé anglais, nous nous pencherons plus particulièrement sur le rôle joué par ces hybrides en nous appuyant sur six études qualitatives approfondies dont les résultats sont réanalysés. Ces études, étalées sur 18 ans, portaient sur une série de grandes réformes survenues dans les secteurs du risque clinique et des procédures d'assurance qualité, du parcours de soins et de la refonte des services, de l'évaluation clinique, des réseaux de santé, de l'amélioration de la qualité et de l'intégration des soins. L'examen de ces programmes de réforme nous a permis de comprendre comment les médecins-gestionnaires hybrides interprètent et redéfinissent les réformes, échangent avec leurs collègues médecins et usent de leur influence pour instaurer de nouvelles méthodes de travail.

L'intérêt particulier de cet article est de faire appel au concept de « pouvoir pastoral » de Michel Foucault (Foucault, 1982, 2007, 2011). Nous nous penchons sur la manière dont ces hybrides s'y prennent pour « guider » les subjectivités de leurs collègues médecins, notamment en leur proposant une nouvelle notion de « professionnel-le-s » et en les incitant à modeler leur conduite sur les attentes stratégiques de l'organisation.

HYBRIDES ET GOUVERNANCE DU PROFESSIONNALISME

Les recherches menées sur les hybrides ont été réalisées à partir d'un minimum de quatre approches complémentaires. La première les situe dans un contexte de grands changements institutionnels (Noordegraaf, 2011) survenus notamment dans le monde politique et le milieu des affaires, et qui relèvent de logiques professionnelles, de logiques de marché et de logiques bureaucratiques (Kitchener, 2000 ; Reay et Hinings, 2009 ; Wallace et al., 2023). La seconde approche montre que les hybrides jouent un rôle d'interface entre leur profession et le milieu gestionnaire et organisationnel, et appuient souvent la mise en place de changements stratégiques (Burgess et Currie, 2013 ; Llewelyn, 2001 ; Ferlie et al., 2013). La troisième approche s'intéresse à la façon dont les personnes qui occupent ou aspirent à occuper des postes hybrides se forment une identité distincte et parfois liminale en raison de la précarité de leur posture, puisqu'elles sont tiraillées entre leurs collègues médecins d'un côté et leurs homologues gestionnaires de l'autre (Bresnen et al., 2019 ; Croft et al., 2015 ; McGivern et al., 2015 ; Spyridonidis et al., 2015 ; Nzinga et al., 2019 ; Martin et al., 2021 ; Howieson et al., 2023). La quatrième approche — et la plus pertinente pour notre article — permet de comprendre dans quelle mesure les hybrides incarnent de nouvelles expressions de pouvoir et d'autorité au sein de l'organisation du travail des expert-e-s, notamment de savoir si ces personnes représentent les intérêts du gestionnariat ou bien ceux de leur profession (Currie et al., 2015 ; Jones et Fulop, 2021 ; Kirkpatrick et al., 2023 ; Wallace et al., 2023), ou alors jouent un rôle de médiation entre ces intérêts divergents (Numerato et al., 2012).

C'est au moment des débats sur la restratification professionnelle que la sociologie s'est intéressée au pouvoir social des hybrides (Freidson, 1985). Selon Freidson (1985), la sociétisation et la bureaucratisation n'auraient pas nui au pouvoir professionnel ; il fait en effet valoir que de nombreuses professions ont su s'adapter en ayant recours à davantage de segmentation et de hiérarchisation. C'est à ce moment-là que sont apparues des « élites » professionnelles chargées de la production du savoir et de l'administration du travail. Si ces élites étaient susceptibles de freiner l'autonomie des professionnel-le-s à l'échelle individuelle, Freidson voyait en la restratification un moyen de protéger les intérêts de la collectivité professionnelle des bouleversements bureaucratiques.

Cependant, d'autres auteurs, tels que Coburn et al. (1997), ont remis en question l'idée voulant que la restratification puisse avant tout servir les intérêts de la profession. Selon eux, les élites sont au contraire susceptibles de mettre en avant les intérêts de l'État ou du gestionnariat en permettant l'encadrement de professionnel-le-s « subalternes » dans des espaces « difficiles d'accès » (Coburn et al., 1997). En pratique, le travail managérial serait donc délégué à une certaine élite professionnelle.

Dans les débats contemporains sur le « professionnalisme organisé », on a également avancé que les hybrides permettraient de promouvoir des formes de pratiques et d'identités professionnelles qui font davantage appel à la normalisation, à la productivité et à l'obligation de rendre des comptes (Noordegraaf, 2011). Selon Waring (2014),

par exemple, les hybrides jouent un rôle d'interface relationnelle entre leur profession et le milieu des organisations et de la gouvernance. C'est à partir de ce postulat qu'il examine le rôle joué par différentes élites, notamment dans l'élaboration des politiques, la réglementation, la recherche et la qualité. Toutefois, le monde de la recherche ne s'entend pas sur le fait de savoir si les élites et les hybrides œuvrent pour défendre les intérêts de leur profession dans un contexte de changements ou plutôt pour attirer l'attention du gestionnariat sur le travail des professions médicales. Il est possible que ces deux rôles coexistent à divers degrés et de différentes façons selon les réformes en cours.

Dans cet article, nous cherchons à alimenter ces débats en proposant une optique théorique particulière pour examiner le rôle joué par ces hybrides, que nous considérons comme des agent-e-s chargé-e-s de faire valoir les intérêts du gestionnariat et de promouvoir une nouvelle forme d'autogouvernance professionnelle. C'est à ce titre que nous sommes tournés vers les travaux menés par Foucault sur la gouvernementalité et le pouvoir pastoral.

GOVERNEMENTALITÉ ET POUVOIR PASTORAL

D'une manière générale, Foucault définit la formation des « régimes de vérité » à partir d'un ensemble de discours, de technologies et d'institutions qui définissent les sujets auxquels ils se réfèrent. Ce faisant, ces régimes positionnent ces sujets dans des relations de pouvoir vis-à-vis du soi et des autres (Foucault, 1982). Les professions et les expert-e-s jouent un rôle important dans l'analyse foucauldienne des notions de pouvoir disciplinaire et de gouvernement qui se produisent hors sphère étatique (Rose et Miller, 1992). Ses premiers travaux soulignent notamment dans quelle mesure l'émergence du savoir « scientifique » et de ses institutions (par exemple, la psychiatrie) a été essentielle à la classification, la surveillance et la disciplinarisation des sujets anormaux (patient-e-s psychiatriques, par exemple) (Foucault, 1994, 1991, 1980).

Un peu plus tard, dans ses travaux sur la gouvernementalité, Foucault s'est intéressé à la mise en œuvre contemporaine de « l'art de gouverner », qui fait moins appel au pouvoir souverain ou disciplinaire qu'à la liberté du sujet dans la gouvernance de sa propre conduite (Foucault, 1980, 2007). La « conduite de la conduite » (Dean, 2010), c'est-à-dire la manière dont cette liberté est indirectement encadrée et gouvernée par le pouvoir discursif, est rendue possible par des technologies (étatiques ou non) qui inscrivent et normalisent ces impératifs de conduite à l'intérieur du sujet individuel, au niveau identitaire et comportemental (Dean, 2010 ; Lemke, 2001 ; Rose et Miller, 1992). Dans ses travaux sur la gouvernementalité néolibérale, Foucault montre notamment en quoi le rôle de l'expert-e consiste, à partir de toutes sortes de technologies et de stratégies de calcul, à guider et à cultiver l'esprit entrepreneurial chez les sujets autogouvernés (Foucault, 2007). Cette « subjectivation » implique la constitution de sujets qui s'intéressent réellement à la gouvernance de leurs propres conduites éthiques (Foucault, 2011).

C'est en retraçant l'évolution du concept de gouvernementalité moderne à travers l'histoire que Foucault (2007) avance l'idée de « pouvoir pastoral », qui lui permet de faire valoir le rôle critique joué par certain-e-s acteur-ric-e-s dans la formation de sujets obéissants et autogouvernés. À partir de la lecture de textes chrétiens, Foucault précise ce à quoi les enseignants religieux faisaient appel pour « guider » la conduite morale de leur « troupeau » : enseignement, confession, aveu de foi et promesse de salut. Le pouvoir pastoral est surtout une *pratique relationnelle* qui permet aux individus et aux groupes d'intérioriser les discours moraux ou politiques et de s'appuyer sur ces vérités pour gouverner leur propre conduite :

C'est donc toute l'histoire des procédures de l'individualisation humaine en Occident qui se trouve engagée par l'histoire du pastorat [...] et il prélude aussi à la gouvernementalité par la constitution si spécifique d'un sujet, d'un sujet dont les mérites sont identifiés de manière analytique, d'un sujet qui est assujetti dans des réseaux continus d'obéissance, d'un sujet qui est subjectivé par l'extraction de vérité qu'on lui impose. (Foucault, 2004, p. 187-188)

Pour Foucault, le pouvoir pastoral ne doit pas seulement être appréhendé comme un régime historique ou religieux de discipline, mais également comme le prélude et le fondement de la gouvernementalité (Golder, 2007). Foucault (1982) considère que le « pastorat moderne » (autorités modernes, non religieuses, gouvernant tous les secteurs de la vie à l'ère du néolibéralisme, notamment dans les secteurs et chez les professionnel-le-s de la psychiatrie et de la clinique) est gage de salut — un salut temporel et non réservé à l'au-delà, qui invite le sujet à mener un style de vie désirable, sain et prospère.

Dans les recherches menées sur l'analyse de la gouvernementalité contemporaine, on assiste depuis peu à un regain d'attention pour le concept foucauldien de pouvoir pastoral. Ce concept est parfois utilisé pour comprendre dans quelle mesure les nouvelles formes de pouvoir s'appuient sur les avancées technologiques pour agir sur les sujets contemporains. D'autres prennent comme piste d'analyse l'image du pasteur comme sujet incarné du pouvoir gouvernemental. Martin et Waring (2018) ont notamment avancé que le pouvoir pastoral serait indispensable à la gouvernementalité et que les subjectivités des individus et des groupes seraient imputables à l'activité de pasteur-e-s bien précis-es.

PASTEUR-E-S ET PROFESSIONNEL-LE-S

On trouve de nombreuses études qui ont appliqué ces notions au champ des professions en faisant appel au concept de pouvoir pastoral pour examiner le rôle des *professionnel-le-s-pasteur-e-s* (exerçant une influence sur des sujets extérieurs à leur profession). Toutefois, on constate également un intérêt croissant à l'égard du rôle joué par les *pasteur-e-s au sein des professions*, c'est-à-dire de l'influence exercée par ces pasteur-e-s professionnel-le-s sur la conduite de leurs pair-e-s. Dans cette optique, on fait valoir une notion du professionnalisme qui sous-entend une adhésion à des modes

de travail et à des formes d'identification qui intègrent de plus en plus les attentes des employeurs, des supérieur-e-s ou de la clientèle.

Nous sommes d'avis que les hybrides, à titre d'« agent-e-s » de la gouvernementalité (Martin et Waring, 2018), sont à même de jouer un rôle important en matière de reconstitution des subjectivités professionnelles. Bejerot et Hasselbladh (2011) interprètent l'apparition de registres de suivi de la qualité dans le système de santé suédois comme une forme de gouvernementalité qui permet aux responsables de structures médicales (agissant à titre de pasteur-e-s) de faire correspondre les pratiques professionnelles aux attentes en matière d'amélioration de la qualité. De même, Ferlie et al. (2012, 2013 ; Ferlie et McGivern, 2014) font appel au concept de pouvoir pastoral pour comprendre le lien entre le rôle joué par les leaders professionnel-le-s et la mise en place de nouvelles pratiques fondées sur des données probantes dans le système de santé anglais.

Waring et Martin (2016 ; voir également Martin et Waring, 2018) étudient le rôle des leaders professionnel-le-s dans la coordination des réseaux professionnels, qu'ils articulent autour de quatre « pratiques pastorales » définies à titre provisoire. La première de ces catégories s'intitule « pratiques constructives », c'est-à-dire lorsque ces pasteur-e-s parviennent à présenter les rationalités de gouvernance sous un angle pertinent pour leur milieu professionnel. La seconde, appelée « pratiques d'inscription », décrit le phénomène des pasteur-e-s qui incitent les individus à intérioriser certaines normes de conduite. Dans la troisième de ces catégories, intitulée « pratiques collectives », les pasteur-e-s soulignent le lien entre les conduites individuelles attendues et les normes du groupe et renforcent par conséquent la censure morale à l'égard de conduites déviantes. La quatrième concerne les « pratiques d'inspection » et fait référence à la surveillance permanente exercée par les pasteur-e-s sur les conduites individuelles et collectives. Le modèle de Waring et Martin a été appliqué à différents contextes, notamment à des mesures de santé publique prises en Papouasie-Nouvelle-Guinée (Shih et al., 2017), à des méthodes d'amélioration de la qualité au Kenya (McGivern et al., 2017 ; 2020), à des stratégies de renforcement du respect des traitements médicamenteux dans le système de santé anglais (Waring et Latif, 2019) et à la prise en charge personnelle de la santé (Jones, 2018). Dans cet article, nous nous appuyons sur ces concepts pour comprendre en quoi consiste le travail des médecins-gestionnaires hybrides et reconstituer les subjectivités des médecins dans le cadre de différentes réformes des systèmes de santé.

LE CAS DES MÉDECINS-GESTIONNAIRES DU SYSTÈME DE SANTÉ ANGLAIS

Même si le phénomène des hybrides a été étudié dans toutes sortes de milieux professionnels — droit, comptabilité, enseignement et travail social (Exworthy et Halford, 1999 ; Giacomelli, 2020) —, l'essentiel de la recherche porte sur des études empiriques consacrées aux professions de santé (par exemple, Bresnen et al., 2019 ; McGivern et al., 2015). Dans le cadre des réformes des systèmes de santé et, peut-être, en raison de la difficulté que représente la gestion des activités médicales, on fait de plus en plus

appel à des médecins pour s'occuper de la gestion hospitalière. Il s'agit par exemple de postes de direction médicale intégrés aux conseils d'administration des hôpitaux, de postes de direction clinique chargés de la direction de services et de postes spécialisés touchant à la gestion des activités de recherche, de l'enseignement de la médecine, de l'amélioration de la qualité des services de santé publique et de l'évolution des services (Llewellyn, 2001 ; McGivern et al., 2015 ; Jones et Fulop, 2021).

On peut notamment citer la récente redéfinition du « gestionnariat médical » qui s'appuie sur l'émergence du terme de « leadership clinique » (Martin et Learmonth, 2012). Cette redéfinition propose une approche plus globale et plus distribuée quant à l'attribution des responsabilités gestionnaires, dans la mesure où l'on encourage des personnes aux profils professionnels très variés à s'impliquer dans l'évolution des pratiques et des cultures professionnelles. Bresnen et al. (2019) montrent dans quelle mesure la construction d'identités hybrides est fonction de l'orientation, clinique ou gestionnaire, des postes que ces personnes occupent (voir également Waring, 2014).

Depuis quelques années, on s'intéresse de plus en plus aux motivations et aux identités des hybrides, et ce, afin d'apporter un nouvel éclairage sur les éternelles questions de pouvoir (Bresnen et al., 2019 ; Croft et al., 2015 ; McGivern et al., 2015 ; Spyridonidis et al., 2015). Ces études montrent que certain-e-s hybrides se forgent délibérément une identité managériale afin de faire avancer leur carrière et d'influencer leurs pair-e-s, tandis que d'autres ont une posture plus liminale et plus précaire, ayant du mal à faire la part des choses vis-à-vis de pressions divergentes et de la distance à observer par rapport au gestionnariat. McGivern et al. (2015) parlent notamment d'hybrides « fortuite-e-s » et « stratégiques », tandis que Bresnen et al. (2019) font état d'identités hybrides « en herbe », « ambivalentes » et « agnostiques ». Certaines études récentes ont examiné le rôle des hybrides de manière plus approfondie ; elles se sont notamment intéressées à des personnes à la tête de services de santé dans des pays à revenus faibles ou moyens qui, en raison de strictes contraintes budgétaires, sont tiraillées entre normes de pratique, normes professionnelles et normes officielles (Nzinga et al., 2019). D'autres ont analysé le rôle joué par les hybrides dans la valorisation de l'esprit d'entreprise dans le domaine de la santé (Hodgson et al., 2022 ; Sofritti, 2022), notamment pour comprendre dans quelle mesure les hybrides « d'obédience entrepreneuriale » permettent la mise en place de nouvelles technologies numériques (Bernardi et Exworthy, 2020 ; Hoang et Perkman, 2023). Les hybrides jouent également un rôle clé dans les systèmes de soins intégrés (Jones et al., 2022 ; Waring et al., 2023).

Bien que ces études portent toutes sur les identités et les subjectivités des hybrides à proprement parler, il faudrait disposer de recherches d'ordre plus théorique pour montrer dans quelle mesure ces subjectivités représentent des locus de pouvoir et comprendre le rôle joué par ces personnes qui, à titre de pasteur-e-s, participent pleinement de la formation de nouvelles identités et de nouvelles pratiques.

MÉTHODES

Notre article s'appuie sur les résultats de six études qualitatives distinctes, menées entre 2005 et 2023, qui portent sur les changements organisationnels et de personnel survenus dans le National Health Service (NHS), autrement dit le système national de santé anglais. Ces études ont examiné, sous différents angles, le rôle joué par les médecins-gestionnaires hybrides dans ces grandes réformes organisationnelles, notamment dans : i) les procédures d'assurance du risque et de la qualité (Waring, 2007, 2009), ii) le parcours de soins et la refonte des services (Waring et Bishop, 2010 ; Martin et al. 2017), iii) l'évaluation clinique (McGivern, 2005 ; McGivern et Ferlie, 1988), iv) les réseaux de soins de santé (Ferlie et al., 2010, 2013), v) l'amélioration de la qualité (Martin et al., 2017) et vi) la mise en place de systèmes régionaux de soins intégrés (Waring et al., 2022). Bien que chacune de ces études ait porté sur une réforme particulière et ait été menée dans un cadre bien précis, toutes se sont intéressées au rôle joué par les hybrides dans l'instauration et la pérennisation de changements. Par ailleurs, elles permettent de dresser un portrait détaillé et longitudinal des médecins-gestionnaires hybrides, et ce, sur une période de 18 ans.

Ces études présentaient par ailleurs des caractéristiques méthodologiques similaires. Par exemple, elles incluaient toutes des études de cas comparatives portant sur des refontes organisationnelles (Stake, 1995) et avaient toutes fait appel à des entretiens qualitatifs semi-structurés axés sur les profils professionnels des hybrides, le nouveau rôle de ces personnes vis-à-vis de la définition de ces réformes et enfin les points de vue et réponses de leurs collègues, tant médecins que gestionnaires (voir Tableau 1). Mais surtout, l'agrégation de ces études nous a permis de bénéficier de données d'une ampleur et d'une portée assez rares dans le domaine des études qualitatives. En effet, elles représentent 91 entretiens approfondis menés auprès d'hybrides et 410 entretiens menés auprès de leurs collègues de travail. Cette compilation de données nous a également permis d'établir des comparaisons entre hybrides en fonction de leur parcours, des rôles et postes occupés dans des établissements de santé, et de leurs relations avec différentes parties prenantes.

Nous tenons à reconnaître que l'agrégation et la réanalyse de données issues d'études indépendantes soulèvent des interrogations d'ordre méthodologique et éthique. D'un point de vue méthodologique, il faut tenir compte du fait que les approches théoriques ou méthodologiques peuvent varier d'une étude à l'autre. Il convient également de se demander dans quelle mesure des données collectées à des fins particulières sont susceptibles d'être exploitées à d'autres fins. Les études primaires utilisées dans cet article avaient des sujets de recherche et des approches théoriques similaires, comme nous l'avons souligné ci-dessus. Par ailleurs, les données ont été collectées de manière globalement similaire, c'est-à-dire en faisant appel à la méthodologie du récit biographique et à l'analyse interprétative des données. Certaines études avaient une teneur plus ethnographique que d'autres et comportaient d'autres formes de données d'observation, lesquelles ont ponctuellement permis d'apporter un éclairage supplémentaire à cet article comparatif.

Sur le plan éthique, il convient de faire remarquer que le consentement n'est généralement valable que pour les études primaires; les participant-e-s n'avaient donc pas nécessairement consenti à ce que leurs données servent à des recherches ultérieures. Il faut donc faire preuve de sens éthique pour concilier le potentiel de découverte lié à la réanalyse des données et le risque de préjudice pour les personnes participantes, tout en veillant à ce que le principe de confidentialité soit préservé (Richardson et Godfrey, 2003). Dans le cas qui nous concerne, aucun risque lié à la réanalyse des données n'a été déterminé. Notre analyse n'a exigé aucune divulgation de données ou d'informations confidentielles à d'autres parties; seules des données anonymisées ont circulé entre les auteurs. Signalons par ailleurs que le milieu de la recherche milite de plus en plus, lorsque les circonstances et les exigences d'ordre éthique le permettent, pour le partage de données de recherche qualitatives et quantitatives à des fins d'agrégation et d'analyse secondaire (par des banques de données, par exemple) de manière à optimiser les fonds de recherche publics. C'est un mouvement auquel nous souscrivons (Ziebland et al., 2021; Weller et al., 2023).

Contrairement à un article de synthèse ou à une métaethnographie, où les résultats rapportés font l'objet d'une synthèse et d'une réanalyse, notre étude s'est appuyée sur les données empiriques primaires de chaque étude. À partir de l'ancrage théorique exposé ci-dessus, nous avons par conséquent dû nous livrer à une nouvelle phase d'analyse, indépendante et comparative. Nous avons mis en place un processus itératif d'analyse interprétative des données (Corbin et Strauss, 2014), qui s'est également inspiré du principe d'abduction (Timmermans et Tavory, 2012). Ainsi, nous avons fait appel à des théories préexistantes et à des observations empiriques pour orienter notre analyse, à des observations empiriques pour valider, reformuler ou remettre en question certaines théories, et à des interprétations nouvelles ou différentes pour établir les fondements de notre appareil théorique (Timmermans et Tavory, 2012). En pratique, ce dialogue itératif s'est appuyé sur des recherches préalables menées sur les hybrides ainsi que sur le cadre conceptuel de pouvoir pastoral, mais dans le but de remettre en question et de revoir ces cadres à partir de l'analyse comparative des données qualitatives.

Chaque auteur a examiné de manière indépendante les données primaires des études qu'il avait dirigées et a codé ces données pour recenser les pratiques et relations pastorales des hybrides. Tous les auteurs ont ensuite collectivement réexaminé ces codes ainsi que des échantillons de données à des fins d'illustration, de manière à valider leur cohérence et leur uniformité et à faire valoir les répliques, similarités et différences dans l'ensemble des six études. Lors du processus de révision des codes (empiriques) primaires agrégés, l'ensemble des auteurs a participé à l'élaboration de codes (thématiques) de deuxième et troisième ordres afin d'en dégager la théorie (voir Tableau 1). Nous avons ensuite établi des liens entre ces thèmes et concepts agrégés et les données primaires afin de garantir la cohérence de l'approche interprétative, avant de recenser, dans l'ensemble des données, des similarités et des différences susceptibles d'offrir une piste explicative. Enfin, les thèmes des données ont été classés à

partir des catégories de pratiques pastorales proposées par Waring et Martin (2016), c'est-à-dire pratiques constructives, d'inscription, collectives et d'inspection.

RÉSULTATS

Pratiques constructives

Notre premier thème s'intéresse aux hybrides en tant que produits de politiques nationales et organisationnelles, dont la mission consiste à faire passer le discours organisationnel dans la sphère d'activités professionnelles. À partir des travaux de Waring et Martin (2016), nous avons défini cette mission comme un ensemble d'actions visant à hiérarchiser et à traduire l'intention, le style et les données probantes mis en avant dans les discours organisationnels et gestionnaires, afin que ces éléments puissent plus facilement être entendus, acceptés et, enfin, intériorisés par les collègues médecins des hybrides. Il s'agit d'un processus « descendant », qui part de la haute direction pour descendre vers les professionnel-le-s de « première ligne ».

L'objectif de ce travail de traduction consistait à obtenir l'adhésion des collègues médecins tout d'abord vis-à-vis des changements organisationnels proposés, puis des besoins d'évolution de la pratique professionnelle et enfin du statut même de l'hybride au sein de la division du travail. Par exemple, une étude a montré que, lors de l'élaboration de politiques d'amélioration de la qualité, des médecins ont évolué vers de nouveaux postes de direction dont la mission consistait à traduire des méthodologies d'amélioration de la qualité existantes (telles que Lean) en cadres opérationnels reflétant les intérêts de leurs homologues médecins. De même, lors de la récente mise en place de systèmes régionaux de soins intégrés, certain-e-s médecins qui occupaient des postes de direction ont évolué vers des postes interorganisationnels et ont alors contribué à traduire des politiques nationales en réformes régionales tenant compte des intérêts et des valeurs de leurs collègues médecins. On peut donc constater que ces personnes se sont retrouvées face à des programmes de réforme concurrents avec lesquels elles ont dû composer. L'une des personnes interrogées a fait valoir la difficulté que représentait le « langage gestionnaire » :

Le langage, c'est toujours un problème. Je parle du « langage gestionnaire ». Ça hérisse la plupart de mes collègues [médecins]. Je dois faire attention à la manière dont les choses sont communiquées. (directeur-riche clinique responsable des accidents vasculaires cérébraux)

Je crois que dès qu'on utilise le mot « politique », les portes se ferment presque immédiatement [chez mes collègues médecins]. « Lignes directrices » produit presque le même effet, mais « politique » sous-entend qu'il s'agit d'une mesure générale et qu'on n'a pas le choix. (chef-fe de clinique aux soins intensifs)

Face à l'ampleur et à la pluralité des changements de politiques, les hybrides ont souvent dû appliquer des filtres et prioriser les mesures les plus pertinentes et les plus susceptibles d'être acceptées par leurs collègues médecins. Lors de réformes portant sur l'amélioration de la qualité, par exemple, les hybrides ont dû faire des choix parmi

les mesures liées au contrôle des infections, les réunions d'équipe quotidiennes et les listes de vérification, en fonction de leur pertinence pour le département et de leur acceptabilité par les collègues médecins. Pour prendre une décision, les hybrides ont consulté les recommandations des organismes professionnels adéquats, pensant que ce geste leur conférerait une certaine légitimité, ou ont examiné les données cliniques appuyant la réforme proposée, sachant l'importance que ces éléments revêtaient pour leurs collègues. Autrement dit, leurs tâches de hiérarchisation et de traduction consistaient à faire correspondre les changements proposés aux priorités professionnelles tout en apaisant les tensions éventuelles entre l'optique des professionnel-le-s et celle des gestionnaires :

Il s'agit de bien cerner ce qui importe le plus pour nos collègues. Ça ne sert à rien de parler d'un nouveau modèle de commandite, ça ne leur dit rien. Il faut leur expliquer comment fonctionne l'attribution des ressources dans le département et comment obtenir davantage de ressources, que ce soit pour avoir plus de personnel ou pour autre chose. (directeur-riche clinique responsable des accidents vasculaires cérébraux)

Les données probantes, ça marche très bien. Quand quelqu'un remet vraiment en question une nouvelle procédure ou une nouvelle décision, par exemple, pouvoir se référer à des données probantes ou à un essai peut être très efficace. (responsable de l'amélioration des services de chirurgie)

Pratiques d'inscription

Les pratiques constructives sous-entendent l'établissement d'un dialogue entre les hybrides et leurs collègues médecins à partir de pratiques de mobilisation visant à « inscrire » les attentes discursives des gestionnaires dans les identités professionnelles. Qui plus est, ces actions semblaient avoir pour objectif d'arrimer les identités et les pratiques collectives des collègues médecins aux visées des politiques imposées. L'une des stratégies permettant de présenter une politique sous un angle favorable consistait à faire valoir la notion de « bon-ne médecin », autrement dit, de suggérer que l'adoption des politiques gestionnaires équivalait au respect du devoir professionnel, tant à l'égard des patient-e-s que des collègues. Comme nous l'avons souligné précédemment, les hybrides ont souvent invoqué les recommandations d'organismes professionnels ou des résultats d'études pour étayer de telles approches moralisatrices :

Les médecins veulent être de « bon-ne-s médecins », fidèles à leur profession plutôt qu'à l'établissement qui les emploie, mais dépendent néanmoins de ce dernier pour gagner leur vie. (directeur-riche médical-e)

J'aime à penser que mes collègues cherchent à faire du bon travail, simplement par amour de leur travail. Par contre, lorsqu'il faut leur demander de faire les choses différemment, alors il faut réfléchir de manière créative à [ce qui] peut les motiver. (directeur-riche clinique, service de chirurgie)

Plusieurs études ont fait valoir la mise en œuvre d'approches multiples (réunions de service, activités de formation et autres échanges publics) pour expliquer l'évolution

des attentes en matière de professionnalisme médical, notamment de sécurité des patient-e-s et d'amélioration de la qualité. Ici, la notion de « bon » se rapportait aux nouvelles procédures d'amélioration de l'expérience patient, des pratiques sécuritaires ou de l'efficacité clinique. Il était sous-entendu qu'un-e bon-ne médecin était quelqu'un qui se conformait à ces procédures. Il semble que ces hybrides essayaient souvent de « vendre » ou de justifier ces changements auprès de leurs collègues, sans pour autant être investi-e-s d'une autorité ou d'une mission officielles :

Il faut vraiment vendre les idées aux collègues, insister sur le fait que telle ou telle chose va leur servir, que l'expérience patient est importante et qu'il faut utiliser des objectifs pour l'améliorer et pour améliorer leur propre qualité de vie. (directeur-riche réseau et clinique des services de santé sexuelle)

Je ne pense pas qu'il s'agisse seulement d'un objectif du gouvernement ; moi, je pense que si ma grand-maman attendait plus de douze heures [aux urgences], je serais en colère. Il faut donc qu'on trouve une solution. (directeur-riche médical-e et spécialiste des soins intensifs)

Selon certain-e-s hybrides, si les formations dispensées portaient sur l'autonomisation et la délégation ou encore sur le partage des responsabilités avec les médecins de première ligne, leur objectif était surtout de faire passer les projets de réforme :

Je dois déléguer des tâches à certain-e-s de mes collègues. La plupart du temps, il s'agit de quelque chose qui les intéresse ou d'un projet dont ces collègues veulent faire partie [...] par exemple, une activité de consolidation d'équipe. (responsable de la gouvernance clinique pour l'anesthésie)

Il s'agit d'autonomisation et de capacitation. Je ne veux pas expliquer aux gens comment faire leur travail, je veux leur permettre de se rendre compte qu'il y a de meilleures façons de procéder. (directeur-riche clinique de la médecine d'urgence)

Ces stratégies de mobilisation ont permis aux hybrides de mettre en avant des valeurs et des normes portant sur de « bonnes » pratiques d'ordre technique et moral. L'objectif poursuivi était leur dissémination dans l'ensemble du groupe et de faire en sorte que les pratiques professionnelles correspondent aux évolutions des attentes organisationnelles en matière de gestion et d'amélioration des services.

Bon nombre d'hybrides, notamment les personnes qui occupaient des postes d'administration générale, ont déclaré devoir faire tampon entre l'organisation et leur milieu professionnel, ce qui leur demandait non seulement de composer avec les nombreux changements et ambiguïtés en matière de gestion des services, mais également de créer un sentiment de cohérence et de clarté chez leurs collègues médecins. Par exemple, les médecins-gestionnaires travaillant sur la mise en place des parcours de soins et la refonte des services ont tenté de montrer à leurs collègues que bon nombre de changements qui semblaient ne pas avoir de rapport direct avec les processus de travail visaient en fait à améliorer le flux des pratiques cliniques. Souvent, les hybrides parvenaient à mobiliser leurs collègues en les rassurant et en leur apportant des certitudes vis-à-vis d'ambiguïté ou de craintes :

L'environnement externe est très turbulent [...] il faut faire passer un message cohérent [...] [mais] il est opaque. Les règles sont souvent ambiguës et changent parfois rapidement. Mon rôle consiste donc, à bien des égards, à repérer, dans ces règles, les éléments cohérents et à les expliquer clairement. (directeur-riche médical-e)

Pratiques collectives

Les hybrides, quel que soit leur domaine de gestion, ont décrit toute une série d'actions visant à inciter l'adoption de formes de conduite individuelle et collective souhaitables. À partir du cadre établi par Waring et Martin (2016), on peut dire qu'il s'agissait de contribuer au développement d'une forme de responsabilité, tant individuelle que collective, à l'égard de la conduite professionnelle. Dans le domaine de l'amélioration de la qualité, par exemple, il s'agissait de faire participer les médecins aux processus d'amélioration, notamment dans les cycles Planifier-Faire-Étudier-Agir, ainsi que dans la sécurité des patient-e-s, en incitant davantage de médecins à participer au signalement des incidents. Lors de la création de systèmes de soins régionaux, il a fallu encourager de nouvelles formes de collaboration et de travail interprofessionnel en faisant valoir que celles-ci étaient plus adéquates, voire plus professionnelles.

Les actions de mobilisation dont nous avons fait état ci-dessus reposaient essentiellement sur les pratiques collectives des médecins. Celles-ci faisaient aussi bien appel aux relations latérales entre collègues qu'aux relations, de nature plus verticale, entre l'hybride et ses collègues médecins.

L'une des meilleures illustrations de ces pratiques collectives porte sur l'utilisation de données de mesure de la performance au sein de groupes professionnels ou de réunions de service aux fins du renforcement de normes collectives, de manière à répondre aux impératifs organisationnels. Cette approche sous-entendait d'examiner les performances individuelles semblant s'écarter des normes collectives (attendues) et, ce faisant, de promouvoir une autoréflexion plus systématique et une évolution des conduites dans l'ensemble du groupe. On a vu alors s'esquisser une relation triangulaire notable entre l'hybride, ses collègues médecins et les indicateurs de performance externes :

Quand on peut présenter aux gens des données mesurant leur performance, ces gens se comporteront de manière à en tirer le plus possible parti [...]. Dans un sens, on peut établir une analogie avec le football ou le rugby. Si on leur montre bien où se trouvent les poteaux de but et les lignes de démarcation, et qu'on leur montre comment on marque des points, alors les points seront marqués. (directeur-riche médical-e)

Les hybrides font régulièrement appel à des données organisationnelles lors d'échanges publics (réunions de département, par exemple) de manière à évaluer les performances par rapport aux objectifs fixés, notamment par rapport au nombre d'opérations annu- lées ou au taux de réadmission. Sous prétexte de s'intéresser à la performance d'un département donné, les hybrides en profitaient souvent pour établir un lien entre ces indicateurs et la performance individuelle de médecins ou d'équipes de soins, ce qui leur permettait d'inciter les médecins à examiner leur propre contribution à la

conduite collective. Ce qui ressort clairement de cette analyse, c'est que les hybrides jouaient le rôle de « gardien-ne-s » des données, et en contrôlaient l'usage et la présentation à des fins d'amélioration :

Si on me demandait de citer un élément susceptible de faire évoluer les gens, je vous dirais que ce sont les données. Les données. Moi, j'ai besoin de données pour savoir si ce que fait l'équipe est bien ; j'ai aussi besoin de données pour évaluer les avantages d'une nouvelle méthode de travail. (directeur-riche clinique du service des urgences)

Les six études de cas montrent que les hybrides poussaient à la collectivisation de la responsabilité, déplaçant ainsi le locus de surveillance vers le milieu professionnel au sens large. Par exemple, lors des rencontres d'évaluation de la performance, notamment lors d'audits cliniques ou de processus d'analyses des causes profondes, les hybrides établissaient habituellement les critères généraux de la performance en présentant des données pertinentes, mais incitaient également leurs collègues subalternes à examiner personnellement les données et à en tirer des conclusions, notamment par rapport aux possibilités d'amélioration. L'intervention des hybrides n'était que ponctuelle :

Le comité d'audit clinique se réunit une fois par mois pour passer en revue l'ensemble des cas notables et des incidents. On demande aux collègues de discuter de ces problèmes particuliers en cherchant à déterminer ce qui aurait pu être fait différemment. (directeur-riche clinique des services de médecine aiguë)

L'ensemble des études de cas montrent que les hybrides saisissaient bien l'esprit de compétition qui régnait dans leur profession et en faisaient usage. L'utilisation stratégique de la pression des pair-e-s pour modeler les comportements du groupe en constitue une preuve flagrante :

La perception que les [médecins] ont d'eux-mêmes ou d'elles-mêmes, leur sentiment par rapport à la manière dont leurs collègues les perçoivent est un facteur de motivation très puissant [...]. Les gens veulent donner une bonne image [...]. Les consultant-e-s [...] changent très rapidement de comportement lorsqu'ils ou elles se rendent compte que leurs homologues consultant-e-s ne leur font plus confiance. (directeur-riche médical-e)

De tels échanges devaient néanmoins être soigneusement encadrés par les hybrides, afin que les données soient comprises et utilisées « correctement » :

La pratique de dénonciation et humiliation a été abordée. Nous avions l'intention d'envoyer des rétroactions individuelles par simple courriel, en utilisant des codes de couleur [rouge/orange/vert] pour souligner ce qui était bien fait et pour déterminer les marges d'amélioration potentielle, de manière relativement subtile. [...] Le problème, c'est que certaines personnes considèrent le fait d'être dénoncé et humilié comme une marque d'honneur. Parfois, les choses se retournent contre nous. (chef-fe de clinique aux soins intensifs)

Pratiques d'inspection

Parallèlement aux pratiques collectives décrites ci-dessus, les hybrides ont également eu recours à une série de « pratiques d'inspection » plus individualisées, empruntant aux rituels de confession confidentielle, pour veiller à ce que les valeurs mises en avant soient correctement intériorisées et respectées par chaque professionnel-le. Il s'agissait de rencontres privées, qui se déroulaient en retrait des réunions entre pair-e-s, lesquelles relevaient des pratiques collectives. Ces apartés permettaient aux hybrides d'aborder des problèmes de performance. Il pouvait s'agir d'entretiens périodiques pour parler d'avancement professionnel ou d'une évaluation annuelle, mais également de rencontres « spéciales » pour discuter d'une conduite discutable ou problématique. Soulignons que les hybrides se sont moins étendu-e-s sur leurs interactions individuelles avec des médecins (notamment avec des personnes « posant problème ») que sur d'autres facettes de leur travail. Ces rencontres étaient censées avoir un caractère confidentiel, ce dont les hybrides ont continué à tenir compte, conformément aux normes de collégialité professionnelle (Rosenthal, 1995). Vu sous un autre angle, on pouvait leur attribuer un caractère confessionnel, puisque le sceau du confessionnal ne permet pas de divulguer des informations précises.

Toutefois, citons un type de rencontre individuelle dont les hybrides ont davantage parlé, à savoir l'évaluation annuelle des médecins. Celle-ci porte sur la performance globale de la personne et vise, en général, à aborder les questions de perfectionnement professionnel et d'avancement de carrière. On voit ainsi que les hybrides ont fait appel à des « pratiques d'inspection » pour veiller au respect des normes, à l'adoption de nouvelles conduites et au repérage d'éléments à améliorer. Cependant, ces rencontres (indépendamment des processus d'évaluation de la performance ou des réunions avec l'ensemble du département, comme les réunions d'audit clinique) leur donnaient aussi l'occasion de renforcer leur propre statut professionnel et de tenir à l'œil les médecins « qui s'égarait » :

Il faut leur montrer qu'il y a moyen de faire les choses correctement et de travailler avec [l'organisation], on ne peut pas se montrer pénible en permanence. Je veux leur montrer qu'il est plus facile d'obtenir des choses en se conformant au système plutôt qu'en ruant dans les brancards. (directeur-riche clinique, accidents vasculaires cérébraux)

[L'évaluation] renforce l'autorité des personnes occupant les postes les plus élevés. C'est une tâche qui leur incombe, tout comme celle d'encadrer l'équipe pour savoir qui fait quoi et ce qui fonctionne. Encore une fois, je pense que c'est l'avantage de travailler à petite échelle au sein de l'organisation. En fin de compte, c'est aux responsables d'équipes locales de porter le fardeau. (directeur-riche médical-e)

Contingence relationnelle et résistance

Il est peu surprenant, étant donné la posture intermédiaire, voire liminale, des hybrides, que le principal problème rencontré par beaucoup tenait à leur statut et à leur réputation dans leur environnement clinique immédiat (McGivern et al., 2015).

Même si certain-e-s directeur-rices cliniques bénéficiaient d'un statut officiel au sein de leur organisation, le respect des collègues n'était jamais garanti. Comme le montre de manière générale la littérature, accepter un poste d'hybride pouvait être assimilé au fait de « rejoindre les rangs ennemis » (Croft et al., 2015) ou de « passer du côté des forces du mal » (McGivern et al., 2015) :

Il faut pouvoir gagner la confiance de toutes sortes de groupes. Il faut faire valoir ses compétences. (directeur-riche médical-e associé-e et neurochirurgien-ne)

Je pense vraiment que plus on avance dans le gestionnariat clinique et la hiérarchie, plus on s'éloigne de ses collègues clinicien-ne-s, puisqu'on doit épouser l'éthos du corporatisme, en fait [...]. Oui, c'est une trahison dont la meilleure illustration est, bien entendu, le-la directeur-riche médical-e assis-e entre deux chaises. (directeur-riche réseau et clinique des services de santé sexuelle)

Pour reprendre les propos d'un-e collègue, je suis passé-e de braconnier-ière à garde-chasse [...] et on me perçoit comme quelqu'un qui fraternise avec l'ennemi. (directeur-riche clinique des services d'anesthésie)

Toutes les études de cas montrent que les hybrides ont continué à faire preuve de loyauté envers leur profession, une loyauté formulée de manière intrigante, en cela qu'elle visait à « protéger » la profession des excès du gestionnariat, mais également d'elle-même. Par exemple, les personnes travaillant dans le secteur de l'amélioration de la qualité ont évoqué à plusieurs reprises leur responsabilité vis-à-vis du maintien des normes professionnelles, tandis que celles ayant participé à la refonte de systèmes régionaux disaient avoir fait valoir la contribution singulière de leur profession à la mise en place des soins intégrés. Leur appréhension des systèmes organisationnels leur a permis de tirer parti des politiques et de mettre à profit leur statut de gestionnaire à des fins professionnelles. Pour revenir aux tâches de traduction évoquées précédemment, les hybrides ont fait valoir que la réinterprétation de mesures gestionnaires ne consistait pas seulement à obtenir l'adhésion de leur profession, mais comportait également des avantages sur le plan clinique puisqu'elle leur permettait également de transmettre à leurs collègues clinicien-ne-s les compétences nécessaires pour maîtriser les processus de changements. Par conséquent, faire adhérer les collègues médecins aux processus de changement sous-entendait aussi de faire en sorte que ces processus correspondent aux logiques cliniques — malgré les limitations imposées par les impératifs de gestion :

On voit des choses qui nous semblent ridicules, des objectifs affichés par le ministère de la Santé, des projets susceptibles d'amener des financements et on dit « bien sûr », en pensant que c'est un peu ridicule, mais en fin de compte, on finit par le faire, parce que ça nous permet d'obtenir de l'argent, qu'on pourra toujours utiliser pour autre chose. Voilà ce que j'appelle jouer le jeu. (directeur-riche clinique des services d'anesthésie)

Plutôt que de remettre en question les objectifs imposés, il faut essayer de réfléchir un peu. Quand le gouvernement parle de modernisation [...], on peut riposter en disant : « Bonne idée, pourquoi ne pas faire de telle manière ? » Ensuite, il s'agit de tirer parti des politiques. Nous nous moderniserons de telle manière, qui bénéficiera aux patient-e-s. (directeur-riche médical-e et spécialiste des soins intensifs)

L'autre idée qui ressortait souvent était la possibilité de jouer sur l'élaboration des lignes directrices du gestionnariat ou de l'organisation et, partant, d'infléchir les mentalités.

Faire avancer les choses dans le cadre du système, l'utiliser pour y parvenir. Sans ruer dans les brancards, mais en essayant d'utiliser le système pour arriver à nos propres fins. (directeur-riche médical-e et spécialiste des soins intensifs)

En bref, le travail des hybrides consistait non seulement à faire en sorte que les politiques gestionnaires passent en douceur, mais aussi à les présenter de manière à les faire accepter par leurs collègues médecins. En traduisant ces politiques pour qu'elles correspondent davantage aux identités des professionnel-le-s tout en infléchissant celles-ci, les hybrides ont par ailleurs permis le remaniement de certains éléments et veillé à ce que ces politiques reflètent les normes professionnelles et que le déploiement des attentes du gestionnariat soit encadré, même partiellement, par des notions de supervision et de responsabilité professionnelles.

DISCUSSION

À partir de la théorie foucaldienne appliquée à la réanalyse de six études qualitatives, notre article propose une nouvelle interprétation du rôle joué par les médecins-gestionnaires hybrides dans la transformation des subjectivités de leurs collègues médecins. De toute évidence, ces études de cas présentent des dissemblances, notamment sur le plan des programmes de réforme et des milieux de travail étudiés. Par exemple, les objectifs poursuivis par les hybrides travaillant sur des projets d'amélioration ou d'assurance de la qualité n'étaient pas les mêmes que ceux des personnes travaillant sur la refonte de parcours de soins ou sur la mise en place de réseaux ou de systèmes de soins régionaux.

Cela dit, sur le plan du travail relationnel mené par les hybrides auprès de leurs collègues médecins, des caractéristiques communes se dégagent. Notre analyse s'est appuyée sur le modèle des pratiques pastorales de Waring et Martin (2016) pour faire valoir ces points communs et comprendre dans quelle mesure les hybrides traduisent et construisent de nouveaux discours sur le professionnalisme, adhèrent à ces discours et les véhiculent en faisant écho aux attentes et aux subjectivités des professionnel-le-s de la santé tout en redéfinissant celles-ci. C'est par des actions tant collectives qu'individuelles menées auprès de leurs collègues médecins que les hybrides parviennent à faire passer de nouvelles attentes. Il s'agit non seulement de faire appel à des données externes, mais surtout à la pression des pair-e-s et à la sanction du groupe pour répondre aux conduites inadéquates.

La capacité des professions à résister aux nouvelles pratiques de gestion et à les contourner est bien documentée. Le rôle des hybrides consiste d'ailleurs souvent à faire « tampon » entre le gestionnariat et leur profession (Waring, 2014). L'une des questions soulevées dans les travaux de recherche consiste à savoir si ces stratégies visent à faire adhérer les professionnel-le-s aux impératifs organisationnels, à amortir lesdits impératifs au profit de la profession, ou bien à allier les deux en faisant appel à

une sorte de médiation créative (Gleeson et Knights, 2006). La combinaison de ces études indique que, si l'on observe chez les hybrides une certaine forme de médiation visant à protéger les intérêts fondamentaux de la profession, ces personnes ont également à cœur de faire adhérer leurs collègues médecins aux évolutions des impératifs organisationnels, notamment en matière de gestion des risques, d'amélioration de la qualité ou de refonte des services.

Par conséquent, l'« intérêt » pour (et l'attrait de) ces nouvelles formes de professionnalisme médical mises en avant par les hybrides semble véhiculer les intérêts du gestionnariat et des décideur·euse·s, même si leurs collègues médecins ne s'en rendent pas toujours bien compte (Evetts, 2003). Toutefois, nous reconnaissons également que les hybrides effectuent un travail de médiation vis-à-vis d'intérêts divergents, parviennent à des ententes portant sur des changements d'éléments jugés comme secondaires aux activités professionnelles, les dissociant ainsi de modifications importantes exigées par le gestionnariat, et permettent donc de préserver des éléments essentiels de l'identité professionnelle. Ainsi, on peut également mettre l'accent sur les pratiques auxquelles ces personnes s'adonnent pour préserver le pouvoir et le rôle essentiels que leur profession devraient jouer dans les milieux gestionnaires et organisationnels.

Cependant, les hybrides constituent également un groupe hétérogène. À un niveau individuel, ces personnes peuvent être pour ou contre les réformes selon que celles-ci correspondent ou pas à leurs intérêts individuels ou à leur identité professionnelle (McGivern et al., 2015 ; Bresnen et al., 2019 ; Martin et al., 2021 ; Kirkpatrick et al., 2023). Toutefois, elles peuvent également soutenir l'adoption et la mise en œuvre de discours managériaux ou bien s'y opposer (par exemple, vis-à-vis de l'amélioration de la qualité ou de la réalisation d'économies), selon que ces discours correspondent, ou pas, aux identités, épistémologies et normes collectives et aux intérêts politiques de leur profession en général (Fischer et al., 2016 ; McGivern et al., 2016 ; Ferlie et al., 2018 ; Giacomelli, 2020). On voit par conséquent que l'éventail de postures individuelles, les différentes professions à l'œuvre et la diversité des programmes et des discours devant être mis en avant constituent autant d'éléments susceptibles de jouer sur les actions entreprises par les hybrides.

Les détails empiriques qui se dégagent de la combinaison de ces six études permettent d'apporter une certaine validation empirique aux construits mis en avant par Waring et Martin (2016), lesquels ressortent également d'études sur le pouvoir pastoral menés dans d'autres pays, y compris des pays à haut revenu et des pays à faible revenu (Shih et al., 2017 ; McGivern et al., 2017 ; 2020 ; McGivern, 2024). Notre analyse élargit le cadre établi par Waring et Martin (2016) en faisant valoir que les pratiques constructives sous-entendent la traduction du discours du gestionnariat en un langage susceptible d'être accepté par les professionnel·le·s de la santé. Nous montrons également que l'intériorisation des attentes est fonction des stratégies déployées pour faire passer celles-ci et du recours aux recommandations professionnelles et aux données, et que la régulation collective repose sur la capacité des hybrides à bien appréhender les normes préexistantes au sein du groupe, notamment la présence éventuelle de tensions entre collégialité et esprit de compétition.

Ces études font également valoir que les hybrides sont confronté-e-s à des contingences relationnelles qui remettent en question leur capacité à influencer sur leurs collègues médecins et, par voie de ricochet, à jouer sur leur propre statut au sein de l'organisation. Ceci explique que les hybrides semblent souvent illégitimes aux yeux de leurs collègues médecins, qui se permettent alors de remettre en question leurs motivations et leur approche. Le cas échéant, ces médecins avaient tendance à continuer à travailler comme si de rien n'était, ce qui pourrait s'apparenter à une forme de contre-conduite (Foucault, 2007). Autrement dit, le leader clinique hybride ne faisait alors pas office de « bon-ne berger-ère », mais plutôt de « loup dans la bergerie », et le troupeau professionnel n'était pas disposé à se soumettre à la gouvernementalité gestionnaire s'il n'en voyait pas l'intérêt pour la profession ou les patient-e-s. Ceci souligne bien la contingence et la précarité de ces leaders hybrides qui représentent l'interface relationnelle entre leur profession et leur organisation au sens large (Waring, 2014). Ce type de gouvernance exige un travail d'équilibre créatif faisant appel à des cycles d'influence bidirectionnelle. Au façonnement des subjectivités professionnelles à partir des attentes gestionnaires doivent correspondre des actions visant à représenter et à sauvegarder les valeurs et l'éthique de la profession vis-à-vis de personnes susceptibles de leur nuire. C'est lorsque l'hybride penche plutôt vers l'organisation ou le gestionnariat au détriment de la profession que son statut de pasteur peut faire l'objet de résistance. En revanche, lorsque la personne hybride penche plutôt vers sa profession et s'oppose aux changements demandés par le gestionnariat, elle court le risque de se voir imposer des contraintes ou de se faire retirer son poste par l'organisation.

L'un des grands thèmes qui se dégagent de notre analyse touche au paradigme voulant que la gouvernementalité contemporaine repose très nettement sur des formes collectives d'autosurveillance, de confession et de censure. Bien que la gouvernementalité moderne qui se produit hors sphère étatique soit souvent associée à des formes d'autogouvernance plus individualisées — « technologies du soi » (Foucault, 1982) —, il convient de souligner à nouveau le rôle du collectif (et de l'interaction entre l'individu et le collectif) dans la formation et le renforcement des subjectivités individuelles ; autrement dit, la conduite du « je » doit correspondre à celle du « nous » collectif. Le pouvoir pastoral s'exerce aux deux niveaux, soit l'individu (brebis égarée) et le groupe (troupeau), et dans la correspondance entre ces niveaux. On peut envisager cette dimension du pouvoir pastoral comme une sorte de « technologie du collectif ». Par exemple, nos études ont montré que les hybrides cultivaient chez leurs collègues médecins une forme publique (et non privée) de confession (« exagorèse ») et de censure pour répondre aux instances de conduite inadéquate. La plupart du temps, leur rôle direct était volontairement limité et consistait plutôt à encourager la responsabilisation et la régulation par les pair-e-s. Cependant, ces formes collectives d'autorégulation ont continué à être orchestrées et encadrées par les hybrides. Au besoin, elles étaient renforcées par des actions de surveillance et de confession individuelles.

Chez Foucault, le concept de pouvoir pastoral repose sur la métaphore du berger et du troupeau : le berger guide son troupeau vers le salut en lui proposant un nouveau discours externe et en le lui faisant intérioriser. Chez les hybrides, cependant, le berger

est issu du troupeau et est considéré comme une sorte de premier parmi ses pair-e-s. Ceci signifie que l'hybride doit faire partie de sa communauté médicale tout en s'en démarquant et que son statut repose autant sur l'acceptation de son milieu professionnel que sur celle de la direction (Waring et al., 2021).

Par ailleurs, les attentes formulées à leur égard par les acteur·rice·s non professionnel·le·s signifient que les hybrides doivent diriger leur troupeau tout en établissant de nouvelles formes de professionnalisme correspondant aux impératifs établis. Ceci requiert un travail d'équilibre complexe. Il s'agit en effet pour les hybrides de promouvoir le programme des gestionnaires et de faire avancer leur propre carrière sans toutefois trop s'écarter des attentes formulées par leur profession. Autrement dit, il leur faut conserver le statut de « bon berger » et éviter de tomber dans l'image du « loup dans la bergerie ».

Notre analyse présente des points forts et des points faibles. Parmi les points forts, citons l'ampleur des études et des données sur lesquelles nous nous sommes appuyés, et le fait que notre approche analytique nous a permis de remettre en question ces données, de les enrichir et de leur donner un éclairage mutuel. Citons également la période couverte par ces études, car il s'agissait, comme nous l'avons souligné dans notre article, d'une période où les systèmes de santé du Royaume-Uni et d'autres pays à revenu élevé ont connu de nombreuses réformes. L'autre point fort concerne l'éventail des réformes, des innovations et des contextes cliniques étudiés. Ceci dit, ces études portent sur un seul environnement national et portent uniquement sur la profession de médecin. Compte tenu des différences touchant au statut, aux normes professionnelles et à l'identité collective d'autres groupes professionnels au sein du milieu médical et au-delà, il serait utile d'étudier le travail pastoral des hybrides dans d'autres professions. Enfin, bien que certaines de ces études aient comporté d'autres types de données, nous nous sommes uniquement concentrés sur les entretiens qualitatifs. Cette approche est cohérente par rapport à l'objectif de notre article, puisqu'il s'agissait de mieux comprendre les actions des pasteurs visant à influencer sur leur entourage professionnel. Elle comporte toutefois des limites et des biais notables, notamment ceux relatifs à la désirabilité sociale et à la remémoration.

RÉSUMÉ

On assiste de plus en plus, dans le secteur de la gouvernance des activités professionnelles, au recrutement délibéré de professionnel·le·s pour pourvoir des postes de direction ou de gestion « hybrides ». Il reste à savoir si, du point de vue de l'organisation du travail des expert·e·s, ces « hybrides » servent les intérêts de leur profession ou bien ceux du gestionariat. Cet article s'appuie sur le concept de « pouvoir pastoral » de Michel Foucault pour comprendre dans quelle mesure ces hybrides « guident » la conduite de leurs collègues médecins. À partir de six études, nous retraçons les pratiques pastorales de ces hybrides ainsi que leur incidence sur la formation et la gouvernance des subjectivités de leurs collègues médecins. Notre analyse permet de réinterpréter les dynamiques relationnelles de pouvoir à l'œuvre dans l'organisation et la gouvernance des professions, et souligne par ailleurs la distinction entre pastoralité et gouvernance en matière de conduites sociales.

Mots clés : professions, hybrides, pouvoir pastoral, gouvernementalité, médical

ABSTRACT**Good Shepherds? The Role of Professional-managerial 'Hybrids' in the Evolving Governance of Medical Work**

The governance of professional work increasingly involves the purposeful enrolment of professional members into 'hybrid' leadership or management roles. Questions remain as to whether these 'hybrids' serve the interest of their profession or management in the organisation of expert work. Drawing upon Michel Foucault's elaboration of 'pastoral power', this paper considers how hybrids shepherd the conduct of their professional colleagues. Informed by analysis of six studies, the paper traces hybrids' pastoral practices in constituting and governing their professional colleagues' subjectivities. Our analysis offers new understanding of the relational dynamics of power in the organisation and governance of professions, and further demonstrates the distinct practices of shepherding and governing social conduct.

Keywords: Professions, hybrids, pastoral power, governmentality, medical

RESUMEN**¿Pastores eficaces? El papel médico-gerente «híbrido» en un modelo de gobernanza en evolución**

En el sector de la gobernanza de las actividades profesionales, asistimos cada vez más al reclutamiento deliberado de profesionales para ocupar puestos directivos o de gestión «híbridos». Queda por determinar si, desde la perspectiva de la organización del trabajo de las personas expertas, estos roles «híbridos» sirven los intereses de su profesión o a los de la administración. Este artículo se basa en el concepto de «poder pastoral» de Michel Foucault para comprender en qué medida estos roles híbridos «guían» la conducta de sus colegas del cuerpo médico. A partir de seis estudios, identificamos las prácticas pastorales de este tipo de roles, así como su impacto en la formación y en el gobierno de las subjetividades de estos colegas. Nuestro análisis permite por lo tanto reinterpretar las dinámicas relacionales de poder que actúan en la organización y en la gobernanza de las profesiones, además de poner énfasis en la distinción entre pastoralidad y gobernanza en términos de conductas sociales.

Palabras clave: Profesiones, híbridos, poder pastoral, gubernamentalidad, médico

BIBLIOGRAPHIE

- Bejerot, E. et Hasselbladh, H. (2011). Professional autonomy and pastoral power: The transformation of quality registers in Swedish health care. *Public Administration*, 89(4), 1604-1621.
- Bernardi, R. et Exworthy, M. (2020). Clinical managers' identity at the crossroad of multiple institutional logics in IT innovation: The case study of a health care organization in England. *Information Systems Journal*, 30(3), 566-595.
- Bresnen, M. Hodgson, D., Bailey, S., Hassard, J. et Hyde, P. (2019). Hybrid managers, career narratives and identity work: a contextual analysis of UK healthcare organizations. *Human Relations*, 72(8), 1341-1368.
- Burgess, N. et Currie, G. (2013). The knowledge brokering role of the hybrid middle level manager: The case of healthcare. *British Journal of Management*, 24, S132-S142.
- Coburn, D., Rappolt, S. et Bourgeault, I. (1997). Decline vs. retention of medical power through restratification: an examination of the Ontario case. *Sociology of Health and Illness*, 19(1), 1-22.
- Cooper, R. (2019). Pastoral power and algorithmic governmentality. *Theory, Culture and Society*, 37(1), 29-52.
- Corbin, J. et Strauss, A. (2014). *Basics of qualitative research*. Sage.

- Croft, C., Currie, G. et Lockett, A. (2015). Broken “two-way windows”? An exploration of professional hybrids. *Public Administration*, 93(2), 380-394.
- Currie, G., Tuck, P. et Morrell, K. (2015). How hybrid managers act as “canny customers” to accelerate policy reform: A case study of regulator-regulatee relationships in the UK’s tax agency. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28(8), 1291-1309.
- Dean, M. (2010). *Governmentality: Power and rule in modern society*. Sage publications.
- Denis, J.-L., Ferlie, E. et Van Gestel, N. (2015). Understanding Hybridity in Public Organizations. *Public Administration*, 93(2), 273-289.
- Denis, J.L. et Germain, S. (2022). *Medical Doctors in Health Reforms: A Comparative Study of England and Canada*. Policy Press.
- Evetts, J. (2003). The sociological analysis of professionalism: Occupational change in the modern world. *International sociology*, 18(2), 395-415.
- Exworthy, M. et Halford, S. (1999). *Professionals and the new managerialism in the public sector*. Open University Press
- Ferlie, E., Dopson, S., Bennett, C. et Fischer, M. (2018). *The politics of management knowledge in times of austerity*. Oxford University Press.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S. et Bennett, C. (2013). *Making Wicked Problems Governable?: the case of managed networks in health care*. OUP Oxford.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S. et Exworthy, M. (2010). *Networks in health care: a comparative study of their management, impact and performance. Report for the National Institute for Health Research Service Delivery and Organisation Programme*. <https://njl-admin.nihr.ac.uk/document/download/2027250>
- Ferlie, E. et McGivern, G. (2014). Bringing Anglo-Governmentality into Public Management Scholarship: The Case of Evidence-based Medicine in UK Health Care. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 59-83.
- Ferlie, E., McGivern, G. et Fitzgerald, L. (2012). A New Mode of Organising in Health Care?: Governmentality and Networked Cancer Services in the UK. *Social Science & Medicine*, 74(3), 340-347.
- Fischer, M.D., Dopson, S., Fitzgerald, L., Bennett, C., Ferlie, E., Ledger, J. et McGivern, G. (2016). Knowledge leadership: Mobilizing management research by becoming the knowledge object. *Human Relations*, 69(7), 1563-1585.
- Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge*. Harvester.
- Foucault, M. (1982). The Subject and Power. *Critical Inquiry*, 8(4), 777-95.
- Foucault, M. (1991). *Discipline and Punish*. Penguin.
- Foucault, M. (1994). *The Birth of the Clinic*. Routledge.
- Foucault, M. (1998). *The Will to Knowledge: The history of sexuality*, (vol.1). Penguin.
- Foucault, M. (2007). *Security, Territory, Population*. Palgrave-Macmillan
- Foucault, M. (2011). *The Government of the Self and Others*. Palgrave-Macmillan.
- Foucault, M. (2012). *On the Government of the Living*. Palgrave-Macmillan.
- Foucault, M., Ewald, F., Fontana, A. et Senellart, M. (2004). *Sécurité, Territoire, Population: Cours au Collège de France (1977-1978)*. Gallimard: Seuil.
- Fournier, V. (1999). The appeal to “professionalism” as a disciplinary mechanism. *The sociological review*, 47(2), 280-307.
- Freidson, E. (1985). The reorganization of the medical profession. *Medical Care Review*, 42(1), 11-35.
- Giacomelli, G. (2020). The role of hybrid professionals in the public sector: a review and research synthesis. *Public Management Review*, 22(11), 1624-1651.
- Gleeson, D. et Knights, D. (2006). Challenging dualism: Public professionalism in “troubled” times. *Sociology*, 40(2), 277-295.
- Golder, B. (2009) Foucault and the genealogy of pastoral power. *Radical Philosophy Review*, 10(7), 157-176.
- Hoang, H. et Perkman, M. (2023). Physician entrepreneurship: A study of early career physicians’ founding motivations and actions. *Social Science & Medicine*, 339, article 116393.
- Hodgson, D., Bailey, S., Exworthy, M., Bresnen, M., Hassard, J. et Hyde, P (2022). On the character of the new entrepreneurial National Health Service in England: Reforming health care from within? *Public Administration*, 100(2), 338-355.

- Howieson, W. B., Bushfield, S. et Martin, G. (2023). Leadership identity construction in a hybrid medical context: 'Claimed' but not 'granted'. *European Management Journal*, 42(5), 745-756. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2023.04.012>
- Ibarra, H. (1999). Provisional selves: Experimenting with image and identity in professional adaptation. *Administrative Science Quarterly*, 44(4), 764-791.
- Jones, L. (2018). Pastoral power and the promotion of self-care. *Sociology of Health & Illness*, 40(6), 988-1004.
- Jones, L., Armit, K., Haynes, A., Lees, P. et Sciences, H. (2022). Role of medical leaders in integrated care systems: What can be learnt from previous research? *BMJ Leader*, 7(2). <https://doi.org/10.1136/leader-2022-000655>
- Jones, L. et Fulop, N. (2021). The role of professional elites in healthcare governance: Exploring the work of the medical director. *Social Science & Medicine*, 277, article 113882. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.113882>
- Kirkpatrick, I., Altanlar, A. et Veronesi, G. (2023). Hybrid professional managers in healthcare: an expanding or thwarted occupational interest? *Public Management Review*, 25(5), 859-878.
- Kitchener, M. (2000). The 'bureaucratization' of professional roles: The case of clinical directors in UK hospitals. *Organization*, 7(1), 129-154.
- Larson, M. S. (1979). *The rise of professionalism: A sociological analysis* (Vol. 233). University of California Press.
- Llewellyn, S. (2001). Two-way windows': clinicians as medical managers. *Organization Studies*, 22(4), 593-623.
- Macdonald, K. M. (1995). *The Sociology of the Professions*. Sage.
- Martin, G. P. et Learmonth, M. (2012). A critical account of the rise and spread of 'leadership': the case of UK healthcare. *Social science & medicine*, 74(3), 281-288.
- Martin, G., Bushfield, S., Siebert, S. et Howieson, B. (2021). Changing logics in healthcare and their effects on the identity motives and identity work of doctors. *Organization Studies*, 42(9), 1477-1499.
- Martin, G.P., Kocman, D., Stephens, T., Peden, C.J. et Pearse, R.M. (2017). Pathways to professionalism? Quality improvement, care pathways, and the interplay of standardisation and clinical autonomy. *Sociology of Health & Illness*, 39(8), 1314-1329. <https://doi.org/10.1111/1467-9566.12585>
- Martin, G. P. et Waring, J. (2018). Realising governmentality: pastoral power, governmental discourse and the (re) constitution of subjectivities. *The Sociological Review*, 66(6), 1292-1308.
- McGivern, G. (2024). Governmentality in Health Care. Dans Y. Bhatti, T. Farchi, M. Harris et S. Dopson (dir.), *The Oxford Handbook of Healthcare Innovation*. Oxford University Press.
- McGivern, G. et Ferlie, E. (2007). Playing tick-box games: Interrelating defences in professional appraisal. *Human Relations*, 60(9), 1361-1385. <https://doi.org/10.1177/0018726707082851>
- McGivern, G., Currie, G., Ferlie, E., Fitzgerald, L. et Waring, J. (2015). Hybrid manager-professionals' identity work: the maintenance and hybridization of medical professionalism in managerial contexts. *Public Administration*, 93(2), 412-432.
- McGivern, G., Dopson, S., Ferlie, E., Bennett, C., Fischer, M., Fitzgerald, L. et Ledger, J. (2016). Epistemic Fit and the Mobilisation of Management Knowledge in Health Care. Dans J. Swan, S. Newell et D. Nicolini (dir.), *Mobilizing Knowledge in Healthcare: Challenges for Management and Organization*. Oxford University Press.
- McGivern, G., Nzinga, J., Boussebaa, M. et English, M. (2020). Professional Pastoral Work in a Kenyan Clinical Network: Transposing Transnational Evidence-based Governmentality. Dans M. Bevir et J. Waring (dir.), *Governing healthcare networks: Developing a decentred perspective on the narratives and situated practices of networks in health care settings* (p. 239-266). Palgrave.
- McGivern, G., Nzinga, J. et English, M. (2017). "Pastoral practices" for quality improvement in a Kenyan clinical network. *Social Science & Medicine*, 195, 115-122.
- Noordegraaf, M. (2007). From "pure" to "hybrid" professionalism: Present-day professionalism in ambiguous public domains. *Administration & Society*, 39(6), 761-785.
- Noordegraaf, M. (2011). Risky business: How professionals and professional fields (must) deal with organizational issues. *Organization studies*, 32(10), 1349-1371

- Numerato, D., Salvatore, D. et Fattore, G. (2012). The impact of management on medical professionalism : a review. *Sociology of health & illness*, 34(4), 626-644.
- Nzinga, J., McGivern, G. et English, M. (2019). Hybrid clinical-managers in Kenyan hospitals: Navigating between professional, official and practical norms. *Journal of Health Organization & Management*, 33(2), 173-187.
- Reay, T. et Hinings, C. R. (2009). Managing the rivalry of competing institutional logics. *Organization studies*, 30(6), 629-652.
- Richardson, J. C. et Godfrey, B. S. (2003). Towards ethical practice in the use of archived transcribed interviews. *International Journal of Social Research Methodology*, 6(4), 347-355.
- Rose, N. (2007). *The Politics of Life Itself*. Princeton.
- Rose, N. et Miller, P. (1992). Political power beyond the state: Problematics of government. *British journal of sociology*, 173-205.
- Rosenthal, M. M. (1995). *The incompetent doctor: behind closed doors*. Open University Press.
- Shih, P., Worth, H., Travaglia, J. et Kelly-Hanku, A. (2017). Pastoral power in HIV prevention: converging rationalities of care in Christian and medical practices in Papua New Guinea. *Social Science & Medicine*, 193, 51-58.
- Sofritti, F. (2022). Medical hybridity and beyond: professional transitions in Italian outpatient settings. *Social theory & health*, 20(1), 90-106.
- Spyridonidis, D., Hendy, J. et Barlow, J. (2015). Understanding hybrid roles: The role of identity processes amongst physicians. *Public Administration*, 93(2), 395-411.
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Sage.
- Timmermans, S. et Tavory, I. (2012). Theory construction in qualitative research: From grounded theory to abductive analysis. *Sociological theory*, 30(3), 167-186.
- Wallace, M., Reed, M., O'Reilly, D., Tomlinson, M., Morris, J. et Deem, R. (2023). *Developing Public Service Leaders: Elite Orchestration, Change Agency, Leaderism and Neoliberalization*. Oxford University Press
- Waring, J. (2007). Adaptive regulation or governmentality: patient safety and the changing regulation of medicine. *Sociology of Health & Illness*, 29(2), 163-179. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9566.2007.00527.x>
- Waring, J. (2009). Constructing and re-constructing narratives of patient safety. *Social Science & Medicine*, 69(12), 1722-1731. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2009.09.052>
- Waring, J. (2014). Restratisation, hybridity and professional elites: questions of power, identity and relational contingency at the points of “professional—organisational intersection”. *Sociology Compass*, 8(6), 688-704.
- Waring, J. (2024). New development: Clinicians in management—past, present, future? *Public Money & Management*, 44(3), 267-270.
- Waring, J. et Bishop, S. (2010). Lean healthcare: Rhetoric, ritual and resistance. *Social Science & Medicine*, 71(7), 1332-1340. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2010.06.028>
- Waring, J., Bishop, S., Black, G., Clarke, J.M., Fulop, N.J., Hartley, J., Ramsay, A. et Roe, B. (2022). Navigating the micro-politics of major system change: The implementation of Sustainability Transformation Partnerships in the English health and care system. *Journal of Health Services Research & Policy*, 28(4), 233-243. [doi:10.1177/13558196221142237](https://doi.org/10.1177/13558196221142237)
- Waring, J., Bishop, S., Black, G., Clarke, J. et Roe, B. (2023). What can clinical leaders contribute to the governance of integrated care systems? *BMJ Leader*, <https://doi.org/10.1136/LEADER-2022-000709>
- Waring, J. et Latif, A. (2018). Of shepherds, sheep and sheepdogs? Governing the adherent self through complementary and competing “pastorates”. *Sociology*, 52(5), 1069-1086.
- Waring, J. et Martin, G. (2018). Network leadership as pastoral power: The governance of quality improvement communities in the English National Health Service. Dans M. Bevir (dir.), *Governmentality after neoliberalism* (p. 135-151). Routledge.
- Weller, S., Davidson, E., Edwards, R. et Jamieson, L. (dir.) (2023). Sourcing and Searching for Suitable Data Sets. Dans *Big Qual*. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-36324-5_3
- Ziebland, S., Grob, R. et Schlesinger, M. (2021). Polyphonic perspectives on health and care: Reflections from two decades of the DIPEX project. *Journal of Health Services Research & Policy*, 26(2), 133-140.

Processus de co-production des politiques et des services



Le concept de secteur et le changement en milieu universitaire

Les changements dans les politiques universitaires au Québec comme révélateurs d'une crise de sectorialité

ABDOULAYE ANNE

Université Laval

Abdoulaye.anne@fse.ulaval.ca

ÉTIENNE CHABOT

Université Laval

Etienne.chabot.5@ulaval.ca

INTRODUCTION

LA QUESTION DU CHANGEMENT EST CARDINALE dans la compréhension des politiques publiques, comme en témoigne l'utilisation récurrente de termes tels que réforme, modernisation, réingénierie, rénovation, réorientation, redéploiement ou réorganisation dans le discours politique (Hassenteufel, 2021). Ce changement rend visibles et légitimes les intentions ou les actions liées à un choix politique (Hassenteufel, 2021). Au Québec, de nombreux exemples peuvent illustrer cette idée : la réorganisation municipale (2000), la réingénierie de l'État (2003), la réforme de la gouvernance des universités (2008), les réformes de gouvernance scolaire (2021 et 2023) et la réforme de la santé (2023). À cet égard, l'enjeu du changement est fondamental dans l'évolution des politiques universitaires québécoises depuis les travaux de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (commission Parent) de 1961 à 1966 qui est considérée comme le point de départ du système universitaire tel qu'on le connaît aujourd'hui. Le changement en enseignement supérieur s'est accentué depuis le début des années 2000 sous l'influence des principes du Nouveau management public (NMP), entraînant ainsi une importante recomposition de la gouvernance universitaire, qui a remis en question les fondements de la configuration institutionnelle et organisationnelle du système universitaire québécois

fondée sur l'autonomie des universités (Anne et Chabot, 2022). Aujourd'hui, la transformation du système universitaire s'observe, entre autres, sur le plan des processus d'internationalisation des universités, notamment par la concurrence entre les établissements, le recrutement des étudiants et la circulation des savoirs par l'entremise des réseaux de recherche internationaux (Cayouette-Remblière et Doray, 2022). Cette transformation du système universitaire est, par ailleurs, soutenue par l'émergence des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TELUQ, 2016). Accentuée par la situation de la COVID-19, l'utilisation de ces technologies dans les pratiques pédagogiques, notamment dans le cadre de la formation à distance, est maintenant bien ancrée dans les universités (Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur [MEES], 2018; Conseil supérieur de l'éducation [CSE], 2020; CSE, 2021; Scientifique en chef, 2021). Avec le développement rapide des nouveaux outils intelligents issus des technologies de l'information et de la communication en enseignement supérieur, des discussions et interrogations émergent sur l'impact qu'ils peuvent avoir sur l'apprentissage, le développement de la recherche et la gouvernance des universités. Les outils de transmission de connaissances partagés et ouverts ainsi que les plateformes issues de l'intelligence artificielle établissent de nouvelles formes de construction et de diffusion des connaissances régulées à l'extérieur des cadres étatiques ou universitaires habituels. La capacité de l'État à assurer la régulation de ces outils est actuellement remise en cause en raison de l'intervention d'une multiplicité d'acteurs¹ non étatiques, notamment les entreprises technologiques, qui agissent à l'extérieur de l'État (Boullier, 2019; Mhalla, 2022).

Sur le plan conceptuel, l'analyse des politiques publiques et l'étude du changement sont étroitement liées. Ainsi, Pierre Muller (2005) souligne qu'une politique publique se définit par son rapport au changement dans la mesure où celle-ci cherche à freiner une évolution ou encore à promouvoir la transformation d'un milieu. L'analyse du changement permet ainsi de saisir l'évolution de l'action publique sur le plan spécifique (une politique) ou général (les politiques), le rôle de l'État dans ce contexte de transformation, ainsi que les relations entre les différents acteurs privés et publics qui participent à la production des politiques (Boussaguet, 2020). Cette réalité est traduite dans la littérature scientifique par une série de travaux dont les auteur·rice·s ont cherché à expliquer le changement (ou la continuité) des politiques publiques d'un secteur d'activité ou, plus globalement, de la société (Hoeffler et al., 2019). En ce sens, la littérature distingue généralement deux types d'approches pour expliquer le changement des politiques publiques (Hoeffler et al., 2019). D'une part, les approches néo-institutionnalistes envisagent les changements comme étant tributaires des valeurs, des règles, des normes et des procédures des institutions (Lartigot-Hervier, 2019). La lenteur ou l'inertie à effectuer des changements s'expliqueraient ainsi par l'influence des choix effectués dans le passé en considérant la culture et la

1. Le choix de ne pas recourir à l'écriture inclusive pour les termes médiateur et acteur a été motivé par la volonté de conserver l'usage terminologique utilisé dans la littérature.

légitimité de l'institution (Hoeffler et al., 2019). D'autre part, selon Hoeffler et al. (2019), les approches cognitives mettent de l'avant les changements rapides et radicaux des politiques publiques qui vont généralement résulter de chocs exogènes, comme des crises, et qui vont remettre en question les systèmes de croyances (Sabatier, 1999; Sabatier et Jenkins-Smith, 1993), les paradigmes (Hall, 1993) ou les référentiels d'action publique (Jobert et Muller, 1987). Ces remises en question appellent à un changement d'ensemble des politiques publiques et du cadre normatif et cognitif qui légitime et régule les interactions entre les acteurs (Hassenteufel, 2021; Lessard, 2022). En ce sens, différent·e·s auteur·rice·s avancent l'hypothèse d'un changement des schèmes cognitifs et normatifs des politiques publiques depuis 2015 qui émaneraient entre autres de l'émergence d'enjeux globaux et intersectoriels, tels que les crises financières, sanitaires ou écologiques ou les questions liées aux technologies, à l'insécurité, à l'alimentation et aux inégalités entre territoires (Hassenteufel, 2021; Hassenteufel et Saurugger, 2021; Muller, 2015, 2018). Pour Muller (2015, 2018), la portée et la nature de ces enjeux fournissent certains indices suggérant un changement de référentiel d'action publique qui représenterait une nouvelle vision du monde dominante portée par les acteurs en fonction de leur vécu, leurs croyances et leurs valeurs et sur laquelle s'articule l'action publique (Lessard et Carpentier, 2015; Muller, 2019). Selon Hassenteufel (2021), le contexte de crise, comme celle liée à la pandémie de COVID-19, renforce l'idée d'un passage à ce nouveau référentiel marqué par de nouvelles formes d'intervention étatique. Cette vision du monde pose l'idée d'un nouveau modèle de développement dans lequel l'État assure une prise en charge des risques et des enjeux publics qui ne sont pas entièrement régulés par le marché dans un nouveau contexte global où la production des politiques publiques n'est plus la seule prérogative des États (Hassenteufel, 2021; Lessard et Doray, 2015; Muller, 2015, 2018). Dès lors, l'action de l'État se trouve confrontée à deux logiques contradictoires (Boussaguet, 2020; Le Galès et Vézinat, 2014; Muller, 2015, 2018). D'une part, le caractère global et intersectoriel de ces enjeux implique l'intervention de différents acteurs publics et privés qui interagissent avec ou sans l'État à différents niveaux afin de réguler ces activités. Pour Muller (2015), cette recomposition politique remet en question la capacité de l'État à assurer la hiérarchisation et l'ordonnancement des politiques dans un contexte où les enjeux sectoriels se déplacent d'un espace national vers un espace transnational. D'autre part, malgré le caractère global de ces enjeux, l'État est de plus en plus appelé à intervenir et à assurer une prise en charge de ceux-ci sur son territoire en raison de l'implication de questions éthiques, politiques et sociales qui peuvent être difficilement traitées en dehors des cadres étatiques.

Suivant ces constats, il nous apparaît qu'un exemple marquant de ces tensions contradictoires qui surviennent entre la prise en charge par l'État et l'amplification du global concerne l'émergence des nouveaux outils provenant des technologies de l'information et de la communication et de leur utilisation en éducation et en enseignement supérieur.

CADRE D'ANALYSE

Notre analyse s'appuie sur les travaux de Pierre Muller sur les référentiels des politiques publiques, notamment sur le schéma d'analyse des politiques sectorielles (1985). Selon Muller (1985), le référentiel représente la vision du monde portée par les acteurs. Il définit l'espace où se structurent les conflits au sein de la société. Ses travaux s'inscrivent dans les lignées de l'approche cognitive de l'analyse des politiques publiques. Cette approche accorde une attention particulière aux facteurs cognitifs et normatifs (connaissance, idées, représentations et croyances) dans la détermination des politiques publiques (Surel, 2019). La notion de référentiel des politiques publiques rejoint les travaux de divers-e-s auteur-ric-e-s associés à cette approche, comme Peter A. Hall, Paul A. Sabatier, Claudio M. Radaelli, et Vivien A. Schmidt, qui amènent de nouvelles ouvertures au cadre développé par Muller. Peter A. Hall (1993), inspiré par le concept de paradigme scientifique de Thomas S. Kuhn, a développé l'idée de paradigme de politique publique, qu'il définit comme un cadre d'idées et de normes déterminant les objectifs politiques, les outils pour les atteindre ainsi que les problèmes à traiter par les décideurs (Le Galès et Surel, 2021 ; Smith, 2019 ; Surel, 2019). De son côté, Paul A. Sabatier considère que les politiques publiques sont la résultante de conflits entre des groupes d'acteurs qui défendent des croyances communes (coalitions de cause). Ces coalitions de cause traduisent ces croyances en politiques publiques (Sabatier, 2019 ; Surel, 2019). Le concept de récits d'action publique, développé par Claudio M. Radaelli, insiste sur les « histoires qui relient certaines causes et certains effets, suggèrent ce qui doit être fait (ou pas) par les décideurs, et transforment ainsi les problèmes sociaux en enjeux de politiques publiques » (Radaelli, 2019, p. 528). Selon Radaelli (2019), les récits fournissent des normes de comportement et transmettent du sens qui rendent les problèmes sociaux compréhensibles à l'action humaine. Enfin, l'institutionnalisme discursif considère que la légitimation des politiques publiques résulte du contenu des idées et des discours, tout en envisageant les configurations institutionnelles au sein desquelles évoluent les acteurs (Crespy et Schmidt, 2019). L'ensemble de ces cadres d'analyses cherchent, chacun à leur façon, à expliquer le changement politique. Malgré la complémentarité de ces cadres à celui de Muller, pour les besoins de notre analyse, nous avons considéré uniquement celui de Muller, dont l'originalité de la démarche est d'avoir mis de l'avant la relation entre le global et le secteur comme facteur explicatif des changements dans les politiques publiques (Le Galès et Surel, 2021).

En ce sens, pour Muller (1985), la notion de secteur permet de rendre compte des cadres cognitifs et normatifs qui légitiment l'action des acteurs. Le concept de secteur est alors défini par l'auteur comme une « structuration verticale de rôles sociaux qui fixent des règles de fonctionnement, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de sélection des élites et de délimitation de frontières » (p. 166). Jacquot et Halpern (2015) soulignent que l'existence d'un secteur est liée à trois composantes : 1) une dimension axée sur les intérêts des acteurs qui définissent les principales logiques d'action au sein du secteur ; 2) une dimension institutionnelle qui repose sur les règles,

les procédures et des instruments qui organisent les relations entre les acteurs; et 3) une dimension cognitive qui représente la vision qu'ont les acteurs de cet environnement et de ce qui s'y applique en matière d'action publique. Pour Muller (1985), les secteurs constituent des totalités sociales qui développent une logique de reproduction autonome au sein de la société globale. Dans ce cadre, le rôle de l'État est d'assurer la régulation des différentes reproductions sectorielles et d'en assurer la cohérence. Les politiques sectorielles constituent le principal outil d'action de cette régulation. Une crise de la régulation va survenir lorsque l'État n'est pas en mesure d'assurer cette cohérence entre les différents secteurs et que des déséquilibres surviennent entre le sectoriel et le global (le rapport global-sectoriel). Des interventions par les politiques sectorielles sont ainsi nécessaires, afin de procéder à des ajustements entre le secteur spécifique et le contexte global. Selon cet auteur, le schéma d'analyse des politiques sectorielles est composé de trois éléments:

1) La construction du référentiel normatif

Le référentiel comporte quatre dimensions: les valeurs, les normes, les relations causales entre des actions (algorithmes) et les représentations simplifiées (images). Celui-ci peut se décomposer en trois aspects: un référentiel global, un référentiel sectoriel et le rapport entre le secteur et la société. Le référentiel global représente l'image de la société où vont s'ordonner les différentes représentations sectorielles. Le référentiel sectoriel est l'image dominante du secteur, de la discipline ou de la profession. Il constitue la représentation du secteur concerné et il identifie sa place et son rôle dans la société. Le référentiel agit ainsi sur la délimitation des frontières d'un secteur. Le rapport entre le secteur et le global vise à baliser les frontières des secteurs en cohérence avec les mécanismes globaux.

2) Les médiateurs qui élaborent l'image du système

Pour Muller (1985), les médiateurs sont les acteurs qui élaborent le référentiel normatif des politiques. Ils ont comme fonction de rendre intelligible la représentation du secteur à travers l'élaboration de normes et de critères. Ainsi, les acteurs vont transformer cette représentation en un programme d'action politique. Le rôle des médiateurs dans la construction du référentiel met généralement de l'avant deux schèmes analytiques interreliés entre eux: les discours et les connaissances. D'une part, les discours décodent le contenu des politiques publiques selon les cadres normatifs et cognitifs mis de l'avant par les acteurs. D'autre part, les connaissances (notamment scientifiques) ont pour objet de poser des diagnostics sur les politiques publiques. En ce sens, selon Muller (2005), une politique publique est appréhendée comme un espace de connaissance spécialisée revendiqué par des groupes d'expert-e-s (universitaires, spécialistes auprès des organisations ou des différents lobbies). Les expert-e-s contribuent à définir le cadre cognitif et normatif des politiques et les stratégies de légitimation des politiques et ils produisent les outils qui vont permettre de déchiffrer les transformations de la société et qui vont accorder une légitimité aux politiques.

3) *Les décalages constatés*

Pour Muller (1985), des déséquilibres peuvent survenir entre le sectoriel et le global, ce qui peut entraîner un changement des politiques publiques. Dès lors, de nouvelles interventions politiques seront mises en place afin de gérer les tensions entre le secteur et la société. Dans ce contexte de déséquilibres, deux possibilités de changements des politiques peuvent être observées; ces deux situations pouvant toutefois être pensées de façon complémentaire et interreliée. Tout d'abord, les politiques d'adaptation interviennent lorsque la dynamique entre le secteur et le global évolue en raison d'une politique qui est devenue désuète et qui entraîne des blocages ou des dysfonctions. Ensuite, les politiques d'anticipation font référence à une dynamique qui vise à répondre en amont de l'évolution de la relation entre le global et le sectoriel.

Les changements dans les politiques universitaires selon le rapport global-sectoriel

Les changements dans les politiques du système universitaire québécois peuvent être analysés en fonction de cette relation entre le global et sectoriel. Dans cette perspective, trois cycles d'action publique qui rendent compte de la relation entre le global et le sectoriel ont été identifiés par Muller (2015, 2018) à partir de la fin du XIX^e siècle, soit le cycle de l'État libéral-industriel, le cycle de l'État-providence et le cycle de l'État-entreprise en place depuis 1990. Muller fait l'hypothèse qu'un quatrième cycle d'action publique émerge à partir de 2015, soit le cycle de la gouvernance durable avec le nouveau référentiel de l'efficacité globale. Suivant cette approche, nous distinguons deux périodes de l'évolution récente du système universitaire québécois, dont le référentiel permet d'assurer une compréhension de la mise en œuvre de ces changements dans un cadre de transformations sociétales plus globales.

Le premier cycle d'action publique identifié correspond à la période des trente glorieuses, soit le cycle de l'État-providence avec le référentiel de l'État modernisateur. Au Québec, la Révolution tranquille constitue un symbole de ce cycle avec la mise en place de différentes politiques interventionnistes. En éducation, ce cycle est caractérisé par le référentiel de la modernisation et de la démocratisation (Lessard et Carpentier, 2015), ou social-démocrate (Doray, 2016), qui soutient la mise en place d'un système éducatif fondé sur l'égalité des chances, la croissance et l'accès aux études supérieures (Doray, 2017, 2023; Lessard et Carpentier, 2015). La Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (commission Parent) constitue le point de départ de ce cycle. Les interventions qui vont découler des recommandations de cette commission vont se distinguer notamment par la modernisation de la gouvernance du système d'éducation et de la formation avec la création du ministère de l'Éducation, du réseau de l'Université du Québec et des CÉGEPs, la modification des cycles d'études universitaires et la transformation des curriculums (Doray, 2023). Pour les universités, les actions qui ont suivi la commission Parent ont confirmé et légitimé le mode d'organisation de la relation entre les universités et l'État sur la base de l'autonomie institutionnelle (Doray et Pelletier, 1999; Lucier, 2006).

Un nouveau cycle est mis en place à partir des années 1990 avec le référentiel de l'efficacité publique, soit le cycle de l'État-entreprise. Ce nouveau référentiel institue de nouvelles normes issues du NMP dont la visée est l'amélioration de l'efficacité et l'efficacité des politiques publiques (Muller, 2015). En éducation, en réponse aux critiques de l'État-providence, ce cycle est marqué par l'instauration de principes issus du marché comme la concurrence entre les établissements, la reddition de comptes, la montée de l'évaluation, l'économie du savoir et la gestion par les résultats (Doray, 2017, 2023 ; Lessard et Carpentier, 2015). Dans ce contexte, le NMP s'implante dans les universités dans le cadre des contrats de performance entre le gouvernement et les établissements qui constituaient une mesure issue de la Politique à l'égard des universités en 2000. Ces contrats de performance qui associaient du financement à l'atteinte de certains résultats viennent ainsi transformer la relation entre l'État et les universités fondée sur l'autonomie institutionnelle avec une visée plus centralisatrice de l'État (Bernatchez, 2005, 2019 ; Deniger et al., 2008 ; Doray, 2017 ; Larouche et Savard, 2016).

L'émergence d'un nouveau référentiel d'action publique

L'hypothèse de Muller sur l'émergence d'un nouveau référentiel d'action publique qui s'inscrit au sein du cycle de la gouvernance durable à partir de 2015 s'appuie sur une réaffirmation du rôle de l'État dans un contexte de tensions entre le caractère global de nouveaux enjeux et les responsabilités sectorielles traditionnelles des États (Hassenteufel, 2021). Dès lors, l'organisation des politiques publiques dépasse désormais les frontières nationales et nécessite la participation d'acteurs supranationaux (Boussaguet, 2020). Pour Muller (2015, 2018), cette transformation s'inscrit plus largement dans la recomposition du rapport entre le global et le sectoriel et dans un contexte d'une crise de la sectorialité. Dans ce cadre, les travaux sur les référentiels des politiques publiques entamés au milieu des années 1980 par Jobert et Muller (1987) anticipaient déjà à ce moment une crise de la sectorialité. Muller affirme toutefois que le renforcement de cette crise est basé sur l'hypothèse d'un changement de référentiel d'action publique à partir de 2015. Dès lors, la capacité des politiques publiques sectorielles à assurer la mise en ordre de la société est remise en question en raison du caractère global et intersectoriel d'enjeux qui s'inscrivent dans un espace global où l'État n'est plus le seul régulateur, mais dont le rôle est renforcé. Ce nouveau cycle remet en question certains principes issus du cycle de l'État-entreprise ou l'État se situait davantage en retrait au bénéfice d'une perspective renouvelée de la social-démocratie ou de l'État-providence (Doray, 2017, 2023 ; Lessard et Doray, 2016).

Pour Muller, un des vecteurs de cette crise de la sectorialité concerne l'émergence d'une citoyenneté en réseau en relation avec le développement des technologies numériques et la montée des grandes entreprises technologiques comme Google, Apple, Facebook et Amazon (Muller, 2015, 2018). Selon Muller, le déploiement de la citoyenneté en réseau accroît ainsi ce contexte de crise en raison de l'inscription de la citoyenneté dans un réseau numérique global au sein des communautés virtuelles, plutôt que dans un espace sectoriel. Dès lors, le développement récent et accéléré de différents

outils de l'intelligence artificielle met en exergue et accentue cette dynamique de régulation en tension entre le rôle de l'État et la portée globale de cet enjeu. Dans ce contexte, Boullier (2019) avance que ces nouveaux espaces numériques remettent en question la capacité de l'État à gouverner à travers des architectures techniques qui dépassent les cadres légaux nationaux et qui engendrent de nouveaux modes de régulation. Dans le même ordre d'idées, Castells (2022) note une transformation du politique qui conduit à une crise de légitimité des politiques institutionnelles résultant de la montée des réseaux sociaux et du développement de l'intelligence artificielle. Selon lui, la société en réseau s'est rapidement étendue sous l'influence des changements technologiques, culturels et institutionnels. Comme le soutient Mhalla (2023), la montée des entreprises technologiques modifie les paradigmes politiques, géopolitiques et économiques en remettant en question la distinction entre les secteurs public et privé. Pour l'autrice, cette évolution politique soulève des questions sur la souveraineté des États remise en cause par les acteurs technologiques à travers le lobbying et le développement technologique. Mabi (2019) note également un affaiblissement de l'État alors que les acteurs technologiques peuvent être en situation de concurrence avec les acteurs publics en prenant en charge des fonctions relevant des responsabilités traditionnelles assumées par les États. Cet enjeu soulève également la question de la neutralité des outils technologiques. En ce sens, Mabi (2019) affirme que les technologies numériques ne sont pas des outils neutres, mais plutôt des vecteurs de projets qui reflètent différentes visions et valeurs.

ANALYSE ET DISCUSSION DU CAS DES CHANGEMENTS DANS LES POLITIQUES UNIVERSITAIRES AU QUÉBEC

Relativement à la perspective ici exposée du changement dans l'environnement politique induisant une crise de la sectorialité, nous suggérons l'idée que depuis 2015, un espace de connaissances se construit autour d'un groupe d'expert-e-s qui contribue à définir un nouveau cadre cognitif et normatif et les stratégies de légitimation de la politique sur la transformation numérique en enseignement supérieur. La notion de politique est entendue ici selon la définition de Pierre Muller (2019), soit « un lieu où une société donnée construit son rapport au monde et des représentations qu'elle se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu » (p. 533). Dans ce cadre, nous soutenons que le référentiel normatif sectoriel de cette politique est en construction au sein de différents forums et espaces de discussion et de diffusion des connaissances, tels que la Déclaration de Montréal pour un développement responsable de l'intelligence artificielle et les travaux du CSE, de la Commission de l'éthique en sciences et technologie (CEST) et du scientifique en chef du Québec. Nous défendons l'idée que cet enjeu participe au changement de référentiel d'action publique de l'efficacité publique vers l'efficacité globale, comme soutenu par Muller (2015, 2018). Pour ce faire, nous soulevons un certain nombre d'observations sur la vision promue actuellement par ces acteurs sectoriels, qualifiés de médiateurs, selon la définition de Muller, à l'égard de la régulation de nouveaux outils intelligents issus des technologies

de l'information et de la communication. Notre objectif est d'identifier, par une analyse documentaire, les caractéristiques de ce changement de référentiel au sein du milieu universitaire québécois. Cette analyse sera effectuée au moyen de l'étude de documents de référence et de discours de différents acteurs de l'enseignement supérieur dans le cadre d'interventions portant sur l'encadrement des outils issus des technologies de l'information et des communications pour la période se situant entre 2018 et 2023. Dans un premier temps, nous avons ciblé deux documents qui permettent de situer le discours sectoriel gouvernemental sur la question : le Plan numérique en éducation et en enseignement supérieur produit par le MEES (2018) et la Stratégie d'intégration de l'intelligence artificielle dans l'administration publique du Conseil du Trésor (2021). Ensuite, nous avons recensé des documents qui positionnent la vision promue par les acteurs sectoriels. Les documents privilégiés ne sont pas exhaustifs, mais constituent une base solide aux fins de cette étude afin d'identifier les quatre dimensions du référentiel sectoriel (les valeurs, les normes, les algorithmes et les images) : le texte de la Déclaration de Montréal pour un développement responsable de l'intelligence artificielle initiée par l'Université de Montréal (2018) ainsi que le Rapport des activités 2018-2022 de la Déclaration; trois documents du CSE : le Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2018-2020 (2020), le document *L'intelligence artificielle en éducation : un aperçu des possibilités et des enjeux* (2020) et le rapport *Revenir à la normale? Surmonter les vulnérabilités du système éducatif face à la pandémie de COVID-19* (2021); différents documents de la Commission de l'éthique en science et en technologie sur les enjeux éthiques et pédagogiques de l'utilisation des intelligences artificielles génératives en enseignement supérieur (2023 et 2024) : *ChatGPT et évaluation des apprentissages : quels enjeux, IA générative en enseignement supérieur : quels risques éthiques pour la relation au savoir? et IA générative en enseignement supérieur : les risques associés aux biais*; et, enfin; le rapport sur l'Université québécoise du futur : *Tendances, enjeux, pistes d'action et recommandations du scientifique en chef du Québec*.

LA CONSTRUCTION DU RÉFÉRENTIEL NORMATIF DE LA POLITIQUE SUR LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE

Le gouvernement du Québec et le ministère de l'Enseignement supérieur

Le ministre de l'Enseignement supérieur a pour mission de soutenir le développement et promouvoir la qualité de l'enseignement collégial et de l'enseignement universitaire, et de contribuer à l'essor de la recherche (MES, 2024). Toutefois, le projet de loi 44 *Loi modifiant principalement la Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation en matière de recherche* adoptée en février 2024 transfère certaines compétences du MES en matière de recherche au ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE), notamment la responsabilité du Fonds de recherche du Québec (FRQ) et de la CEST. Ce projet de loi a suscité différentes réactions de la part de la communauté universitaire et scientifique concernant entre autres le financement et les orientations de la recherche, l'autonomie de gestion des universités, la liberté académique et

l'évaluation de la recherche par les pairs (Association francophone pour le savoir, 2024; Bureau de coopération interuniversitaire, 2024; Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université, 2024; Union étudiante du Québec, 2024).

Appliqué à notre sujet, il appert que le ministère élabore et propose au gouvernement des orientations et des politiques relatives à l'enseignement supérieur et à la gouvernance universitaire dans le respect du principe de l'autonomie institutionnelle des universités et en considérant les récents changements dans les responsabilités du ministère avec le projet de loi 44. Il n'est pas possible de mesurer actuellement les effets de ces changements dans le mandat du MES, mais ce projet de loi révèle une continuité avec les orientations entamées au début des années 2000, dans le contexte de l'émergence NMP dans les universités, avec le déplacement des politiques scientifiques universitaires vers les politiques économiques avec une visée davantage utilitariste (Bernatchez, 2012).

En 2017, le premier ministre du Québec, M. Philippe Couillard, lançait une démarche visant l'adoption d'une stratégie numérique d'ensemble pour le gouvernement du Québec. Parallèlement, le Plan numérique en éducation et en enseignement supérieur a été adopté en 2018 et visait à assurer « une intégration efficace et une exploitation optimale du numérique au service de la réussite de toutes les personnes, qui leur permettent de développer et de maintenir leurs compétences tout au long de leur vie » (MEES, p. 9). La modernisation numérique du système éducatif est ainsi en déploiement depuis 2018 avec l'adoption de ce plan qui répondait à un double objectif: l'utilisation du numérique dans l'enseignement et l'accentuation du rôle de l'éducation dans le développement du numérique. D'une part, il visait à créer un environnement favorable au déploiement du numérique sur le plan pédagogique en bonifiant les pratiques d'enseignement et d'apprentissage (MEES, 2018). D'autre part, le plan avait comme objectif de faire du système éducatif québécois un acteur important de la révolution numérique en développant entre autres les compétences numériques (MEES, 2018). Dès lors, le gouvernement souhaitait encourager et soutenir les établissements d'enseignement dans le développement de l'intelligence artificielle en assurant le financement des projets d'innovation et de recherche. Le plan visait également à encourager ceux-ci dans le développement de la recherche sur les enjeux éthiques qui y sont associés. Pour le gouvernement, l'atteinte de cet objectif passe notamment par le développement des compétences numériques.

La pandémie de COVID-19 a entraîné une augmentation importante de l'utilisation des technologies numériques, principalement en réaction aux mesures de confinement décrétées par le gouvernement du Québec. Cette situation a interpellé particulièrement le domaine de l'éducation et de l'enseignement supérieur avec un déplacement vers l'enseignement et les services en ligne. Différentes initiatives du Plan numérique ont été mises de l'avant, permettant la poursuite des activités de recherche et d'enseignement avec les ressources en ligne. Le passage de l'enseignement en présentiel à l'enseignement à distance a toutefois révélé certains enjeux, tels que les inégalités numériques.

La récente prise de conscience de l'impact des outils de l'intelligence artificielle a entraîné différentes actions de la part du gouvernement du Québec. Ainsi, le gouvernement s'est doté en 2021 d'une Stratégie d'intégration de l'intelligence artificielle dans l'administration publique qui identifie différentes actions visant l'implantation de l'intelligence artificielle dans la gestion publique, en considérant notamment les enjeux de gouvernance. Différents objectifs de la stratégie sont formulés à cet égard, notamment d'assurer un cadre juridique adapté à une intégration responsable et réussie de l'intelligence artificielle, d'encadrer sa conception et son utilisation par des balises éthiques et de définir des pratiques de sécurité par la mise en place d'une gouvernance de l'intelligence artificielle qui assure la cohérence de l'action gouvernementale (Conseil du Trésor, 2021).

Par ailleurs, certaines discussions se sont accélérées en enseignement supérieur avec l'arrivée de ces nouveaux outils de l'intelligence artificielle générative. Le gouvernement du Québec a tenu en mai 2023 la Journée de réflexion sur l'intelligence artificielle en enseignement supérieur : Impacts, enjeux et perspectives. Cette initiative visait à discuter des implications pédagogiques et éthiques de l'intelligence artificielle dans l'enseignement supérieur. En suivi de cette rencontre, un comité d'expert-e-s conjoint du CSE et de la CEST a été mis en place, pour étudier en profondeur les intelligences artificielles génératives.

La Déclaration de Montréal pour un développement responsable de l'intelligence artificielle

Le 3 novembre 2017, l'Université de Montréal lançait les travaux de la Déclaration de Montréal pour un développement responsable de l'intelligence artificielle fondée sur un processus de coconstruction impliquant des citoyen-ne-s, expert-e-s, des responsables publics, des organisations de la société civile et des ordres professionnels (Université de Montréal, 2018). En 2018, les résultats du processus de délibération citoyenne ont été présentés dans le cadre du lancement de la Déclaration de Montréal. Depuis, un groupe de partenaires s'est réuni autour de celle-ci pour en assurer la diffusion du contenu (exemples : Observatoire international sur les impacts sociétaux de l'intelligence artificielle et du numérique, Inven_T et le centre d'innovation technologique de l'UdeM). Différentes initiatives ont été mises en œuvre, notamment des formations et des activités de sensibilisation, en cohérence avec les objectifs de la Déclaration (exemples : Algora Lab, Institut de valorisation des données et Mila — Institut québécois d'intelligence artificielle) (Université de Montréal, 2022).

La Déclaration de Montréal visait à élaborer un cadre éthique pour le développement et le déploiement de l'intelligence artificielle, à orienter la transition numérique afin que tous puissent bénéficier de cette révolution technologique et à ouvrir un espace de dialogue national et international pour réussir collectivement un développement inclusif, équitable et écologiquement soutenable de l'intelligence artificielle (Université de Montréal, 2018). La Déclaration soutient la mise en œuvre d'un arbitrage collectif des controverses éthiques et sociétales sur l'intelligence artificielle,

l'amélioration de la qualité de la réflexion sur l'intelligence artificielle responsable et le renforcement de la légitimité des propositions pour une intelligence artificielle responsable (Université de Montréal, 2018).

Le Conseil supérieur de l'éducation

Le CSE a été créé en 1964 dans le contexte des réformes issues de la commission Parent. Depuis, il agit dans la diffusion des résultats de la recherche afin d'éclairer la prise de décision politique et de participer au débat sur les politiques éducatives (Lessard, 2017). Il agit comme interface entre l'État, la société civile et les acteurs de l'éducation. Selon Lessard (2017), une légitimité lui est conférée en vertu de sa représentativité et des outils de consultations mis de l'avant auprès du milieu de l'éducation. Le CSE est considéré comme un forum qui vise le développement d'une réflexion sur l'éducation, où les acteurs des différents secteurs éducatifs collaborent et établissent cette vision de l'éducation (Lessard et al., 2024). Cette approche appelle à une collaboration entre les acteurs et la prise en compte de leurs intérêts, idées et valeurs, définissant ainsi le rapport qu'ils entretiennent dans la production des savoirs (Lessard et al., 2024).

Le projet de loi 23 *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*, adopté en décembre 2023, modifie le mandat du CSE pour circonscrire sa fonction aux questions relatives à l'enseignement supérieur. Ses autres responsabilités en ce qui concerne l'éducation préscolaire, l'enseignement primaire et secondaire, la formation professionnelle et les services éducatifs pour les adultes seront transférées à l'Institut national d'excellence en éducation, créé par ce même projet de loi.

En 2020, le CSE faisait de l'enjeu du numérique le thème de son Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2018-2020. En ce sens, il évoquait que l'accès au savoir était désormais lié au numérique. Dans le cadre de la préparation de ce rapport, un document de recherche a été élaboré : *L'intelligence artificielle en éducation : un aperçu des possibilités et des enjeux* (CSE, 2020a). Dans ce cadre, le CSE soutient le rôle important que l'éducation peut jouer afin de démystifier les systèmes d'intelligence artificielle auprès de la population. Il souligne l'importance que le développement de ces systèmes s'effectue de façon éthique, dans le respect de la personne et de la diversité en considérant les enjeux liés aux inégalités numériques. Pour le CSE, un programme de recherche public sur les enjeux éthiques et politiques de l'intelligence artificielle doit être promu, alors qu'actuellement ce sont les entreprises technologiques qui investissent dans les recherches sur l'intelligence artificielle.

Entre-temps, le contexte entourant la situation sanitaire liée à la pandémie de COVID-19 a amené à une prise de conscience du potentiel et des enjeux liés à la transition numérique en éducation. À cet effet, dans son Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2020-2021 : *Revenir à la normale? Surmonter les vulnérabilités du système éducatif face à la pandémie de COVID-19* publié en novembre 2021, le CSE soulignait que le recours aux modes de communication numériques avait mis en exergue

certaines inégalités existantes en matière d'accès au matériel, aux outils et aux connaissances technologiques. Ainsi, le CSE spécifiait que le recours au numérique a assuré la continuité des services éducatifs durant la période de confinement, mais que le passage aux méthodes d'enseignement en ligne requiert toutefois un accès aux outils appropriés et aux compétences afin d'éviter l'accentuation des inégalités en éducation.

La Commission de l'éthique en science et en technologie

La CEST a été créée en 2001 et a le mandat de conseiller le gouvernement du Québec sur les enjeux éthiques liés à la science et à la technologie. Elle est composée de 13 membres nommés par le gouvernement (CEST, 2024a). Le projet de loi 44 transfère les dispositions de la CEST dans la *Loi sur le MEIE*, déplaçant ainsi les responsabilités de la Commission du ministère de l'Enseignement supérieur vers celui de l'Économie, l'Innovation et l'Énergie.

À l'égard des outils issus des technologies de l'information et de la communication, la CEST (2023a, 2023b, 2024b) note certains enjeux éthiques et de transparence, notamment la perte de contrôle et d'autonomie des savoirs en raison de la génération de contenus par des modèles souvent opaques. Ensuite, la CEST souligne les différents défis liés à la responsabilité, la rigueur intellectuelle et les biais. En ce sens, les risques de désinformation et de discrimination vis-à-vis certains groupes sont soulevés en l'absence de mesures adéquates visant à assurer l'imputabilité de la construction des connaissances. Enfin, la CEST met en garde sur les risques de renforcer certaines inégalités entre les personnes étudiantes dans la mesure où ces outils peuvent favoriser certaines catégories d'étudiant-e-s selon l'accès à l'intelligence artificielle, la littératie numérique ou les aptitudes.

Le scientifique en chef

Le poste de scientifique en chef du Québec a été créé en 2011. Le scientifique en chef conseille le ministre en matière de développement de la recherche et de la science. Il assure le positionnement et le rayonnement du Québec au Canada et à l'international (Scientifique en chef, 2024). Depuis l'adoption du projet de loi 44 qui a entraîné la fusion des trois fonds de recherche (nature et technologie, santé, société et culture), il dirige le FRQ. Le projet de loi 44 a également transféré la responsabilité du scientifique en chef du MES vers le MEIE.

Dans son rapport sur l'Université québécoise du futur : *Tendances, enjeux, pistes d'action et recommandations* (2021), le scientifique en chef du Québec, M. Rémi Quirion, met de l'avant les défis soulevés par le développement des technologies numériques en enseignement supérieur. Ces défis concernent entre autres la sécurité, l'éthique, la vérification des faits, les droits de propriété intellectuelle, le partage de l'information et l'accès inégal pour des raisons socio-économiques. Le scientifique en chef soutient qu'une vigilance s'impose afin que le numérique demeure un outil de changement et que celui-ci ne soit pas imposé. En ce sens, les universités peuvent

contribuer à ce changement, notamment par la recherche et l'enseignement. Le scientifique en chef note que les conditions de production du savoir sont modifiées par le développement des outils du numérique. Le contenu éducatif développé par ces outils échappe aux mécanismes de validation et d'évaluation des connaissances soumis aux règles scientifiques, pouvant ainsi créer des biais et la prolifération d'informations qui ne sont pas vérifiées.

Reprenant le discours de ces différents acteurs, la construction du référentiel sectoriel d'action publique peut être définie selon les dimensions suivantes : valeurs, normes, algorithmes et images. Pour Muller (2018), les valeurs constituent « les représentations les plus fondamentales sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter » (p. 4). Dans ce contexte, la valeur dominante présente dans le discours des acteurs est représentée par le principe d'autonomie du milieu scientifique et universitaire à produire et à diffuser les connaissances. La prise en compte des enjeux éthiques et sociaux dans l'utilisation des technologies de l'information et de la communication est garante de ce principe d'autonomie. Ce principe est remis en question, selon nos hypothèses, par la construction et la diffusion des connaissances à l'extérieur du cadre étatique et universitaire, notamment par les entreprises technologiques. Toujours selon Muller (2018), les normes « définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité et elles établissent des principes d'action » (p. 4). Dans le cas qui nous intéresse, la norme pourrait être énoncée de la façon suivante : l'autonomie des universités dans ses champs de compétence doit être préservée afin de protéger les principes éthiques et d'évaluation de la recherche et des connaissances. Pour Gingras (2017), les universités sont garantes de l'institutionnalisation de la science par l'établissement de pratiques autonomes et autorégulées au sein de la communauté scientifique universitaire. L'autonomie institutionnelle est régulièrement mise à l'épreuve par des pressions venant de l'État et par différents facteurs exogènes (Bernatchez, 2012). Actuellement, l'idée que le principe d'autonomie universitaire puisse s'affaiblir en raison des nouveaux enjeux intersectoriels et globaux s'ajoute à ces remises en question. Pour Muller, les algorithmes sont les « relations causales qui expriment une théorie de l'action. Ils peuvent être exprimés sous la forme si... alors » (p. 4). Dans le cadre de notre analyse, l'algorithme dominant pourrait être représenté de la façon suivante : si les pouvoirs publics interviennent afin d'encadrer les outils des technologies de l'information et de la communication en enseignement supérieur, alors la construction et la diffusion des connaissances selon les règles éthiques et scientifiques seront protégées. Enfin, les images « sont les vecteurs implicites de valeurs, de norme ou même d'algorithmes. Ce sont des raccourcis cognitifs qui font sens immédiatement » (p. 4). Les valeurs, normes et algorithmes pourraient être représentés de façon simplifiée par l'image des membres autonomes de la communauté universitaire et scientifique dans la construction et la diffusion des connaissances sans intervention extérieure (Bernatchez, 2012).

CONCLUSION

Notre hypothèse de travail soutenait l'émergence d'un référentiel sectoriel lié à la politique de la transformation numérique en enseignement supérieur au Québec. Nous avons tenté de montrer que celui-ci participait au changement d'ensemble des politiques publiques qui a cours depuis 2015 dans la province. À cet égard, nous notons qu'il n'y a pas, à proprement parler, de véritable politique gouvernementale sur l'encadrement et la gouvernance de l'intelligence artificielle au Québec, si on la considère dans sa définition la plus communément admise, à savoir un document gouvernemental qui précise l'ensemble des actions à mettre en œuvre par l'administration publique. Toutefois, nous constatons que des actions sont à l'œuvre venant d'une diversité d'acteurs, que ce soit les universités qui se sont dotées d'orientations propres ou des groupes de concertation qui font la promotion d'un discours politique sur la question. Ainsi, en reprenant la définition d'une politique publique qui découle de l'approche cognitive de l'analyse des politiques publiques et qui s'inscrit davantage dans le cadre d'une vision du monde promue par les acteurs, nous avons relevé qu'un discours cohérent se construit autant de la part du gouvernement que des autres acteurs interpellés par cette question, un discours qui met de l'avant le développement de pratiques responsables en matière de transformation numérique en respect des règles éthiques et de l'autonomie universitaire. Des expert-e-s, comme ceux et celles réuni-e-s autour de la Déclaration de Montréal, du CSE, de la CEST et du scientifique en chef participent à la construction de ce discours qui pourrait s'imposer comme référentiel dominant de ce secteur. Ce discours accorde une place importante à la mise en place d'une gouvernance du numérique afin d'assurer la régulation de ces enjeux. Dans un contexte de crise de la sectorialité où cette question dépasse le cadre traditionnel étatique, une dynamique en tension semble émerger entre le rôle de l'État, la portée globale de cet enjeu et le discours des médiateurs du secteur. À cet effet, une politique d'anticipation fondée sur un espace de connaissances pluridisciplinaire et concerté semble être le vecteur de légitimation qui permettrait de répondre adéquatement à l'évolution de la relation entre le global et le sectoriel. Dans un contexte de construction des connaissances, le rôle des universités est fondamental afin de poursuivre le développement d'un agenda de recherche et d'enseignement fondé sur les pratiques responsables et éthiques du numérique.

L'utilisation du référentiel dans l'analyse des politiques publiques a suscité divers débats depuis les années 1980, notamment en lien avec le concept de sectorialité. Une des principales réserves concernant ce concept réside dans le fait que celui-ci demeurerait ancré dans son contexte d'origine (Jacquot et Halpern, 2015). Selon Jacquot et Halpern (2015), le concept de secteur reste influencé par la vision d'un système politique centralisé, en l'occurrence celui de la France, dominé par des groupes d'acteurs restreints et dominants tels que les groupes de fonctionnaires et les syndicats, qui exercent une forte influence sur les politiques du secteur. Pons (2022, 2024) associe ce modèle à la communauté des politiques publiques, particulièrement dominant en France à partir des années 1950. Dans ce contexte, le système d'éducation est gouverné

selon une logique corporatiste et bureaucratique par un réseau fermé, homogène et stable. Pour cet auteur, ce modèle aurait toutefois évolué, sans toutefois disparaître, à partir des années 1980 avec l'émergence du modèle de la décommunautarisation avec une série de transformations structurelles associées à l'internationalisation, l'européanisation, la managérialisation, la néolibéralisation et la territorialisation (Pons, 2022, 2024). Plus récemment, Pons identifie l'émergence du nouveau modèle de fabrication des politiques publiques, la *fast politics*, en continuité avec les évolutions politiques précédentes, mais avec les effets accentués de la mondialisation et du néolibéralisme. Dans ce contexte, outre l'émergence des nouvelles technologies de l'information et de la communication, d'autres facteurs peuvent être considérés dans l'évolution des universités, tels que l'internationalisation et la professionnalisation de la formation des universités (Cayouette-Remblière et Doray, 2022), les politiques d'équité, de diversité et d'inclusion (Doray, 2023), la délocalisation des formations universitaires (Bernatchez, 2016) et l'accentuation des formations courtes offertes en formule accélérée en éducation (Pons, 2022, 2024).

Alors que le concept de secteur comme mode d'organisation de la société a été remis en question dans les dernières années avec la montée en puissance du global, il demeure toujours pertinent sur le plan conceptuel afin de mesurer les transformations du système universitaire dans ce contexte d'évolution de ce référentiel d'action publique. Selon Jacquot et Halpern (2015), le concept de secteur « demeure utile pour penser la place et le rôle du politique dans la société, d'expliquer les transformations de la société, les processus de sectorisation/désectorisation et les capacités de résistance et d'autonomie de certains groupes sociaux » (p. 59). Dès lors, le concept d'autonomie institutionnelle des universités prend ici un sens particulier en assurant une certaine distance avec les entreprises et l'État afin de préserver un espace de connaissances fondé sur l'esprit critique et la méthode scientifique.

RÉSUMÉ

L'action publique est historiquement organisée selon la notion de secteur (Muller, 2019). Dans les années 1980, les travaux de Jobert et Muller (1987) sur les référentiels des politiques publiques ont fait ressortir certains éléments qui laissaient suggérer une évolution vers une crise de la sectorialité, se traduisant notamment par un affaiblissement du secteur. Trente ans plus tard, Muller (2015, 2018) annonce l'avènement de cette crise de la sectorialité, par l'irruption de nouveaux enjeux globaux et intersectoriels dont la prise en charge échappe à l'action de l'État. Dans cette perspective, nous dégageons différentes observations sur la recomposition actuelle des politiques universitaires au Québec en lien avec la transformation numérique en enseignement supérieur. Nous posons l'idée que l'émergence des nouveaux outils de transmission de connaissances partagés et ouverts ou les plateformes issues de l'intelligence artificielle accrédite une telle crise de la sectorialité en remettant en question la capacité de l'action publique à assurer leur régulation.

Mots clés : sectorialité, référentiel, action publique, transformation numérique, enseignement supérieur

ABSTRACT**The Concept of “Sectors” and Changes in University Environments. Changes to University Policies in Quebec as Indicative of a Crisis of Sectoriality**

Public action has historically been organized according to the idea of sectors (Muller, 2019). In the 1980s, work by Jobert and Muller (1987) on public policy referentials suggested a trend towards a crisis of sectoriality, resulting in a weakening of sectors. Thirty years later, Muller (2015, 2018) announced the advent of this crisis of sectoriality through the eruption of new global and intersectoral issues that go beyond the ability of state action to manage. From this perspective, we make a number of observations on the current recomposition of university policies in Quebec as a result of digital transformations to higher education. We advance the idea that the emergence of new open and shared tools for the transmission of knowledge, and of platforms produced by artificial intelligence, substantiate this crisis of sectoriality by calling into question the ability of public action to ensure their regulation.

Keywords: Sectoriality, referential, public action, digital transformation, higher education

RESUMEN**El concepto de sector y el cambio en el medio universitario: los cambios en las políticas universitarias en Quebec como indicadores de una crisis de sectorialidad**

La acción pública se ha organizado históricamente en torno a la noción de sector (Muller, 2019). En los años 80, los trabajos de Jobert y Muller (1987) sobre los marcos de referencia de las políticas públicas destacaron ciertos elementos que sugerían una evolución hacia una crisis de la sectorialidad, que se traducía en particular en debilitamiento del sector. Treinta años después, Muller (2015, 2018) anuncia el advenimiento de esta crisis de la sectorialidad, con la irrupción de nuevas problemáticas globales e intersectoriales que el Estado ya no es capaz de manejar. Teniendo esto en consideración, hacemos una serie de observaciones sobre la remodelación actual de las políticas universitarias en Quebec en relación con la transformación digital en la educación superior. Planteamos la idea de que la aparición de nuevas herramientas de transmisión de conocimientos compartidos y abiertos o de plataformas creadas por la inteligencia artificial pone de manifiesto esta crisis de sectorialidad, al poner en tela de juicio la capacidad de la acción pública para regularlas.

Palabras claves: sectorialidad, referencial, acción pública, transformación numérica, enseñanza superior

BIBLIOGRAPHIE

- Anne, A. et Chabot, E. (2022). L'autonomie des universités à l'épreuve des politiques institutionnelles au Québec. *Lien social et Politiques*, (89), 242-259.
- Association francophone pour le savoir (ACFAS). (2024). *Pour une gouvernance au service de tous les domaines de recherche*.
- Bernatchez, J. (2005). L'opération contrats de performance des universités québécoises dans la perspective de l'objectif de réussite étudiante. Dans P. Chenard et P. Doray (dir.), *L'enjeu de la réussite dans l'enseignement supérieur* (p. 41-60). Presses de l'Université du Québec.
- Bernatchez, J. (2012). De la république de la science à l'économie du savoir: 50 ans de politiques publiques de la recherche universitaire au Québec. *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, (11), 55-72.

- Bernatchez, J. (2016). L'évolution du système de formation dans les universités au Québec depuis la Révolution tranquille: Une perspective politique. Dans P. Doray et C. Lessard (dir.), *50 ans d'éducation au Québec* (p. 127-136). Presses de l'Université du Québec.
- Bernatchez, J. (2019). La nouvelle gestion publique et l'Université québécoise: quelle influence?. Dans L. Demers, J. Bernatchez et M. Umbriaco (dir.), *De l'administration à la gouvernance des universités: progrès ou recul? L'expérience du Québec* (p. 63-79). Presses de l'Université du Québec.
- Boullier, D. (2019). *Sociologie du numérique*. Armand Colin.
- Boussaguet, L. (2020). *Les politiques publiques*. Presses universitaires de France.
- Bureau de coopération interuniversitaire (BCI). (2024). *Commentaires et recommandations sur le projet de loi no 44, Loi modifiant principalement la Loi sur le ministère de l'Économie et de l'Innovation en matière de recherche*.
- Castells, M. (2023). The network society revisited. *The American Behavioral Scientist*, 67(7), 940-946.
- Cayouette-Remblière, J. et Doray, P. (2022). L'enseignement supérieur en recomposition. *Lien social et Politiques*, (89), 4-15.
- Commission de l'éthique en science et en technologie (CEST). (2023a). *ChatGPT et évaluation des apprentissages: quels enjeux?* <https://www.ethique.gouv.qc.ca/fr/actualites/ethique-hebdo/chatgpt-et-evaluation-des-apprentissages-quels-enjeux/>.
- Commission de l'éthique en science et en technologie (CEST). (2023b). *IA générative en enseignement supérieur: quels risques éthiques pour la relation au savoir?* <https://www.ethique.gouv.qc.ca/fr/actualites/ethique-hebdo/ia-generative-en-enseignement-superieur-quels-risques-ethiques-pour-la-relation-au-savoir/>.
- Commission de l'éthique en science et en technologie (CEST). (2024a) *À propos*. <https://www.ethique.gouv.qc.ca/fr/a-propos/>.
- Commission de l'éthique en science et en technologie (CEST). (2024b). *IA générative en enseignement supérieur: les risques associés aux biais*. <https://www.ethique.gouv.qc.ca/fr/actualites/ethique-hebdo/ia-generative-biais/>.
- Conseil du Trésor. (2021). *Stratégie d'intégration de l'intelligence artificielle dans l'administration publique 2021-2026*. Gouvernement du Québec.
- Conseil supérieur de l'éducation (CSE). (2020a). *L'intelligence artificielle en éducation: un aperçu des possibilités et des enjeux*. Le Conseil.
- Conseil supérieur de l'éducation (CSE). (2020b). *Éduquer au numérique, Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2018-2020*. Le Conseil.
- Conseil supérieur de l'éducation (CSE). (2021). *Revenir à la normale? Surmonter les vulnérabilités du système éducatif face à la pandémie de COVID-19, Rapport sur l'état et les besoins de l'éducation 2020-2021*. Le Conseil.
- Crespy, A. et Schmidt, V. (2019). Néo-institutionnalisme discursif. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (5^e éd., p. 367-375). Presses de Sciences Po.
- Deniger, M-A., Brouillette, V. et Kamanzi, P.C. (2008). Réorientation, refinancement et obligations de résultats: réforme ou dérive politique des universités québécoises? Dans C. Lessard et P. Meirieu (dir.), *L'obligation de résultats en éducation: évolutions, perspectives et enjeux internationaux* (p. 145-166). De Boeck Supérieur.
- Doray, P. (2017). Les articulations entre politiques universitaires et politiques étatiques au Québec. Dans P.C. Kamanzi, F. Picard et G. Goastellec (dir.), *L'envers du décor: massification de l'enseignement supérieur et justice sociale* (p. 35-58). Presses de l'Université du Québec.
- Doray, P. (2023). Enseignement supérieur et inégalités sociales: Entre politiques publiques et parcours éducatifs. Dans P. Doray, B. Laplante, P.C. Kamanzi et A. Pilote (dir.), *Enseignement supérieur et inégalités sociales: Entre politiques publiques et parcours éducatifs* (p. 68-90). Presses de l'Université du Québec.
- Doray, P. et Lessard, C. (dir.). (2016). *50 ans d'éducation au Québec*. Presses de l'Université du Québec.

- Doray, P. et Pelletier, P. (1999). Les politiques publiques et l'université: quelques points de repère historiques (1960-1998). Dans D. Bertrand, D. et P. Beaulieu (dir.), *L'État québécois et les universités: acteurs et enjeux* (p. 35-67). Presses de l'Université du Québec.
- Douillet, A.-C., Lebrou, V. et Sigalo Santos, L. (2023). Franchir les frontières bureaucratiques: (Dé)sectorisation et transversalité dans l'action publique. *Gouvernement et action publique*, (12), 9-26.
- Fédération québécoise des professeurs et professeurs d'université (FQPPU). *Protéger la recherche au Québec — toute la recherche*.
- Gingras, Y. (2017). *Sociologie des sciences*. Presses universitaires de France.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hassenteufel, P. (2021). *Sociologie politique: l'action publique*. Armand Colin.
- Hassenteufel, P. et Saurugger, S. (dir.) (2021). *Les politiques publiques dans la crise: 2008 et ses suites*. Presses de Sciences Po.
- Hoeffler, C., Ledoux, C. et Prat, P. (2019). Changement. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (5^e éd., p. 132-144). Presses de Sciences Po.
- Jacquot, S. et Halpern, C. (2015). L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation. Dans L. Boussaguet, L., S. Jacquot, P. Ravinet et P. Muller (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques* (p. 57-84). Presses de Sciences Po.
- Jobert, B. et Muller, P. (1987). *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. Presses universitaires de France.
- Larouche, C. et Savard, D. (2016). La gouvernance des universités: aperçu historique, enjeux et prospective. Dans P. Doray et C. Lessard (dir.), *50 ans d'éducation au Québec* (p. 159-170). Presses de l'Université du Québec.
- Lartigot-Hervier, L. (2019). Néo-institutionnalisme sociologique. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (5^e éd., p. 390-398). Presses de Sciences Po.
- Le Galès P. et Vezinat, N. (2014). *L'État recomposé*. Presses universitaires de France.
- Le Galès, P. et Surel, Y. (2021). Sociologie politique de l'action publique: Le moment du référentiel. *Revue française de science politique*, 71(5), 809-826.
- Lessard, C. (2016). Les politiques étatiques et l'action publique en éducation: l'évolution des regards qui les traduisent. Dans P. Doray et C. Lessard (dir.), *50 ans d'éducation au Québec* (p. 159-169). Presses de l'Université du Québec.
- Lessard, C. (2017). Le Conseil supérieur de l'éducation du Québec: un organisme de représentation citoyenne pour éclairer les politiques publiques en éducation. *Revue française de pédagogie*, 4(201), 7-18.
- Lessard, C. (2022). La conduite du changement institutionnel: art plus que science. *Administration et éducation*, (174), 17-24.
- Lessard, C. et Carpentier, A. (2015). *Politiques éducatives: la mise en œuvre*. Presses universitaires de France.
- Lessard, C., Doray, P., Saussez, F. et Delavictoire, Q. (2024). Faire preuve en éducation. Analyse des mémoires présentés à la consultation publique sur la création au Québec d'un Institut national d'excellence en éducation. *Éducation et Sociétés*, 51(1), 145-166.
- Lucier, P. (2006). *L'université québécoise: figures, mission, environnements*. Presses de l'Université Laval.
- Mabi, C. (2019). Lieux dématérialisés de l'action publique. Dans S. Jacob et N. Shiffino. *Politiques publiques: Fondements et prospective pour l'analyse de l'action publique* (p. 877-917). Bruylant.
- Mhalla, A. (2023). Les Big Tech, de nouveaux États parallèles? *Pouvoirs*, (185), 69-81.
- Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES). (2018). *Plan d'action numérique en éducation et en enseignement supérieur*. Gouvernement du Québec.

- Ministère de l'Enseignement supérieur (MES). (2023, 27 mars). Intelligence artificielle : Le gouvernement du Québec va réunir les acteurs de l'enseignement supérieur pour discuter de l'utilisation des outils issus de l'intelligence artificielle. *Cision*. <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/intelligence-artificielle-le-gouvernement-du-quebec-va-reunir-les-acteurs-de-l-enseignement-superieur-pour-discuter-de-l-utilisation-des-outils-issus-de-l-intelligence-artificielle-816029782.html>
- Ministère de l'Enseignement supérieur (MES). Gouvernement du Québec. <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministere/enseignement-superieur>
- Muller, P. (1985). Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. *Revue française de science politique*, 35(2), 165-189.
- Muller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, 55(1), 155-187.
- Muller, P. (2015). *La société de l'efficacité globale*. Presses universitaires de France.
- Muller, P. (2018). *Les politiques publiques*. Presses universitaires de France.
- Muller, P. (2019). Secteur. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (5^e éd, p. 569-576). Presses de Sciences Po.
- Pons, X. (2022). *Les trois âges des politiques d'éducation. Contexte, fabrique et mise en œuvre des réformes*. Cnesco-Cnam.
- Pons, X. (2024). *La fabrique des politiques d'éducation : la rapidité sans la qualité ?* Presses universitaires de France.
- Quirion, R. (2020). *L'université québécoise du futur : Tendances, enjeux, pistes d'action et recommandations*. Fonds de recherche du Québec.
- Radaelli, C. (2019). Récits. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (5^e éd, p. 528-533). Presses de Sciences Po.
- Sabatier, P. A. (1999). *Theories of the policy process*. Westview Press.
- Sabatier, P. A. et Henkins-Smith, H.C. (1993). *Policy change and learning : an advocacy coalition approach*. Westview Press.
- Scientifique en chef du Québec. (s.d.). Gouvernement du Québec. <https://www.scientifique-en-chef.gouv.qc.ca/le-scientifique-en-chef-du-quebec>
- Smith, A. (2019). Paradigme. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (5^e éd., p. 425-431). Presses de Sciences Po.
- Surel, Y. (2019). Approches cognitives. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (5^e éd., p. 87-94). Presses de Sciences Po.
- TELUQ. (2016, avril). *L'enseignement supérieur à l'ère du numérique : un projet de société*. Québec. <https://www.telug.ca/site/documents/universite/teluq-enseignement-superieur-a-l-ere-du-numerique.pdf>
- Union étudiante du Québec. (UEQ). (2024). *Mémoire présenté par l'Union étudiante du Québec à l'occasion des consultations publiques en vue de l'adoption du projet de loi 44*.
- Université de Montréal. (UEM) (2018). *La Déclaration de Montréal pour le développement responsable de l'intelligence artificielle*. Déclaration de Montréal IA responsable. www.declarationmontreal-iaresponsable.com/la-declaration
- Université de Montréal. (UEM) (2022). *Rapport des activités de la Déclaration de Montréal 2018-2022*.



« Un vent de panique s'est emparé de notre gouvernement »

Les réformes portant sur les effectifs de santé au Québec et en Nouvelle-Écosse se traduisent par des tensions au sein de l'écologie de la réglementation professionnelle

TRACEY ADAMS

University of Western Ontario

tladams@uwo.ca

1. INTRODUCTION

LA PANDÉMIE DE COVID-19 A EU DES CONSÉQUENCES DÉSASTREUSES sur les établissements de soins de santé et les professions de la santé au Canada. Les ressources existantes se sont avérées insuffisantes pour répondre à la sursollicitation du système de santé. La pression subie par les professionnel-le-s de la santé a entraîné une exacerbation des problèmes, notamment une aggravation du phénomène d'épuisement professionnel et de la pénurie d'effectifs (Denis et al., 2021). Au beau milieu de la crise, les gouvernements provinciaux ont réagi en redéfinissant les champs d'exercice des professionnel-le-s de la santé en instaurant des règlements administratifs temporaires, des réglementations et des ordonnances de santé publique (Adams et Wannamaker, 2022 ; Prud'homme et al., 2024). Par exemple, certaines catégories de personnel de santé ont été autorisées à faire passer des tests de dépistage de la COVID-19 ou encore à administrer des vaccins sans l'ordonnance d'un médecin ; quelques professions ont vu leur champ d'exercice s'étendre davantage, bien que ce phénomène ait été rare (Adams et Wannamaker, 2022 ; ICIS, 2023 ; Prud'homme et al., 2024). Le Québec a été particulièrement actif en la matière, puisque plusieurs centaines d'ordonnances de ce type ont été adoptées au cours des 18 premiers mois de la pandémie (Prud'homme et al., 2024). Ces processus se sont avérés lourds (Laverdière, 2022). La

pénurie d'effectifs de santé ayant perduré au-delà de la pandémie, les responsables politiques de plusieurs provinces se sont engagé-e-s dans des réformes plus profondes, comprenant un élargissement des champs d'exercice et de la polyvalence chez différentes catégories de personnel de santé (MSSS, 2022; Myles et al., 2023).

Depuis plusieurs dizaines d'années, les prises de décisions portant sur l'attribution des tâches dans ce secteur se heurtent à de nombreuses difficultés. Malgré l'existence de nombreuses catégories de personnel de santé, chacune dotée d'une formation et de compétences propres, celles-ci collaborent de plus en plus souvent au sein d'équipes de soin. La question du type de compétences à avoir pour poser certains gestes a fait l'objet de débats houleux chez certains groupes professionnels (Salhani et Coulter, 2009; Stevens et al., 2007). Les gouvernements provinciaux ont établi en détail la division du travail dans le secteur de la santé en précisant les champs d'exercice de chaque catégorie dans la législation ou dans les règlements adoptés en vertu de la législation, voire dans les deux (O'Reilly, 2000; Prud'homme et al., 2023). En effet, dans plusieurs provinces canadiennes, la réglementation régissant les professions de santé s'articule autour des champs d'exercice et de la définition d'activités réservées (*controlled acts* ou *restricted acts*; O'Reilly, 2000); la possibilité d'effectuer ces activités réservées a été restreinte de manière à réduire les risques de santé publique. C'est entre les années 1990 et le début des années 2000 que ce mode de réglementation s'est répandu au Canada. Au départ, l'intention des législateurs était de définir des activités réservées communes à différentes catégories de personnel, de manière à assouplir la division du travail dans le secteur de la santé. Aujourd'hui, les responsables politiques estiment toutefois que ces champs d'exercice réglementés sont trop rigides (MSSS, 2022; Myles et al., 2023). En revanche, d'autres pays, notamment le Royaume-Uni et l'Australie, ont soit supprimé les champs d'exercice réglementés, soit les ont considérablement assouplis (Leslie et al., 2021). Il semble que cette polyvalence accrue entre différentes catégories de personnel de santé ait permis à ces pays de mieux répondre aux pressions exercées par la pandémie (Adams et Wannamaker, 2021).

Aujourd'hui, les responsables politiques cherchent à faire évoluer ces champs d'exercice; des réformes sont par conséquent en cours dans plusieurs provinces. L'approche adoptée aujourd'hui semble cependant différente de celle mise en œuvre précédemment. Dans le passé, les textes réglementant le travail des professions faisaient dans l'ensemble l'objet d'une concertation avec les professions visées et les organismes de réglementation (Lahey, 2013; O'Reilly, 2000). Dans leur empressement à résoudre les problèmes du système de santé, il semble que les responsables politiques soient aujourd'hui moins enclins à collaborer avec les groupes professionnels. Les organismes de réglementation professionnelle ont dû se battre pour participer à l'élaboration de nouvelles politiques afin que les décisions ne soient pas prises à la hâte et que les questions d'efficacité et de coûts n'éclipsent pas celles touchant aux compétences et à la sécurité publique — domaines dans lesquels ces organismes revendiquent une expertise (CIQ, 2022a; Hickey et al., 2023).

À partir d'entrevues menées auprès de responsables d'organismes de réglementation professionnelle et d'une analyse de documents d'orientation, de textes législatifs et de témoignages concernant les changements d'orientation, cet article examine les récentes évolutions touchant la modification des champs d'exercice des professionnel·le·s de la santé dans les provinces du Québec et de la Nouvelle-Écosse. Cette recherche s'inscrit dans le cadre de la théorie des écologies, de manière à rendre compte de ce processus de changement, et plus particulièrement des conséquences de l'évolution des relations entre acteur·rice·s étatiques et organismes de réglementation professionnelle sur le processus d'élaboration des politiques touchant aux professions et à leur réglementation. Même si les membres des professions et les organismes de réglementation professionnelle ont longtemps travaillé de concert avec les acteur·rice·s étatiques pour élaborer des politiques dans ce secteur, il semble que l'influence de ce premier groupe soit en perte de vitesse.

2. PROFESSIONS ET THÉORIE DES ÉCOLOGIES

La théorie des écologies d'Andrew Abbott (1988, 2005) est fréquemment évoquée en sociologie des professions; elle est notamment très pertinente pour rendre compte des conflits interprofessionnels touchant à la répartition des rôles entre différentes professions (Salhani et Coulter, 2009; Timmermans, 2002). Selon Abbott (1988), les professions s'inscrivent dans un système de professions (ou encore une écologie des professions), au sein duquel elles se disputent l'espace ou la compétence. Abbott (1988, p. 20) définit la compétence comme « le lien entre une profession et son exercice ». Les groupes professionnels tentent de faire valoir leur compétence et de faire reconnaître par autrui leurs revendications d'autorité dans leurs sphères d'exercice respectives. Dans un secteur aussi dense que celui de la santé, les efforts déployés par un groupe donné entrent inévitablement en conflit avec ceux d'autres groupes cherchant à exercer dans le même domaine ou dans des domaines qui se chevauchent. Pour se faire une place au sein du système des professions, les groupes professionnels se tournent vers différents acteurs, dont l'État, le public et le monde patronal. Dans le cadre de l'écologie des professions, les conflits interprofessionnels portant sur la compétence territoriale ont sans doute atteint leur apogée entre les années 1970 et les années 1990. De nombreuses professions de la santé ont en effet interpellé les pouvoirs publics pour exiger une législation réglementaire et pour faire reconnaître leur statut et leur légitimité (O'Reilly, 2000; Prud'homme, 2018). Dans les années 1990 et au début des années 2000, la législation adoptée dans plusieurs provinces canadiennes a permis de résoudre certains conflits interprofessionnels, non seulement en définissant les champs d'exercice dans les textes législatifs, mais aussi en faisant en sorte que ceux-ci se chevauchent.

Dans son travail sur les écologies liées, Abbott (2005) fait valoir les incidences de l'évolution de la législation sur les professions. Il explique que l'écologie des professions est liée à plusieurs autres écologies influant sur l'issue des conflits interprofessionnels. L'écologie politique (ou encore écologie d'État) joue un rôle essentiel au sein

de ces écologies liées. Dans l'écologie des professions, l'écologie politique est à même de résoudre, par des instruments législatifs, les conflits interprofessionnels touchant à la compétence territoriale. Les professionnel-le-s désirant élargir leur champ d'exercice se tourneront ainsi vers les acteur-ric-e-s de l'écologie d'État pour que ceux-celles-ci légifèrent. D'autres professionnel-le-s pourront s'opposer à leur démarche. L'issue réservée à ces requêtes — légiférer en faveur d'un groupe particulier ou ne pas légiférer du tout — est fonction de rivalités et de conflits entre acteur-ric-e-s de l'écologie d'État. Lorsqu'une demande de modification est susceptible de servir des intérêts politiques, il est plus probable que la requête aboutisse. Selon Abbott, « pour avoir du succès dans une écologie, une stratégie concurrentielle donnée doit par conséquent pouvoir servir les intérêts d'allié-e-s d'une écologie adjacente » (2005, p. 255). L'évolution de la réglementation est donc façonnée par des rivalités entre différentes parties prenantes, tant issues de l'écologie des professions que de l'écologie d'État.

Bien que l'apport théorique d'Abbott ait été notable en sociologie des professions, certaines limites ont été soulignées, dont quatre qui sont pertinentes pour cette discussion. Premièrement, la théorie d'Abbott a, dans l'ensemble, mis en sourdine le phénomène de collaboration interprofessionnelle, pour davantage mettre l'accent sur la présence de conflit (Adams, 2007). Néanmoins, la notion de collaboration est importante dans les relations interprofessionnelles et les relations entre les professions et l'État. Vu le seuil de tolérance limité de la société et de l'État vis-à-vis des conflits interprofessionnels, et l'importance croissante accordée à la collaboration et au travail d'équipe dans les établissements de santé, il semble que la notion de collaboration soit aujourd'hui plus prisee qu'autrefois (Lahey et Fierlback, 2016; Regan et al., 2015). Le travail collaboratif est susceptible d'encourager une certaine souplesse vis-à-vis des champs d'exercice et de favoriser les actions concertées entre professions, qui unissent leur voix pour participer aux changements d'orientation. Deuxièmement, Abbott (1988, 2005) met l'accent sur les rivalités de territoire au sein d'une écologie donnée. Selon lui, les querelles de compétence ne seraient en fait que des rivalités de territoire (Liu et Emirbayer, 2016). Il ne s'étend pas sur l'existence d'intérêts autres que celui-ci. Toutefois, il est évident que les professions, les organismes de réglementation professionnelle et les institutions publiques sont des entités complexes qui comptent dans leurs rangs toutes sortes d'acteur-ric-e-s sociaux-ales, animé-e-s d'intérêts multiples (notamment d'ordre politique ou économique) allant au-delà des questions de territoire.

Troisièmement, bien que l'analyse d'Abbott (2005) sur les liens entre écologies soit intéressante (notamment le concept d'écologies liées), elle reste limitée. Liu (2021) a élaboré une approche permettant d'aborder de manière plus nuancée les liens entre différents espaces sociaux. Le concept de chevauchement d'écologies proposé par Liu est particulièrement pertinent (Liu, 2017, 2021). On parle de chevauchement lorsque les acteur-ric-e-s, les interactions sociales et les problèmes sont communs aux deux écologies (Adams, 2024; Liu, 2017). Au Canada, l'écologie des professions et l'écologie d'État se sont toujours chevauchées : il n'est pas rare de voir des membres de profes-

sions occuper un poste dans une administration publique ou une assemblée législative, ou des acteur·rice·s étatiques jouer un rôle dans la réglementation professionnelle (Adams, 2018). Par ailleurs, ces deux sphères écologiques partagent bon nombre d'intérêts et se concertent pour faire évoluer les choses dans l'une ou l'autre de celles-ci. Ces phénomènes de chevauchement et de dépendance mutuelle entre écologie des professions et écologie d'État ont donné naissance à une nouvelle écologie dans l'espace où les interactions entre ces deux sphères sont les plus fortes, à savoir celui de la réglementation professionnelle. C'est en matière de réglementation des groupes professionnels qu'organismes de réglementation professionnelle, ministères et représentant·e·s de l'État ont une compétence partagée (Adams, 2024; Prud'homme et al., 2024). Cependant, dans l'écologie de la réglementation professionnelle, tout comme dans d'autres, les acteur·rice·s du secteur de la réglementation et ceux·celles de l'État s'affrontent sur des questions de compétence. Les organismes de réglementation professionnelle revendiquent autonomie et autorité dans les domaines de réglementation, tandis que les acteur·rice·s étatiques tiennent les rênes du processus. Cette écologie de la réglementation professionnelle — qui a pris de l'ampleur au Québec au début des années 1970 puis dans d'autres provinces canadiennes au cours des décennies suivantes, mais à laquelle la recherche s'est peu intéressée jusqu'à présent — joue un rôle important dans l'élaboration des politiques relatives à la division du travail entre professions.

Quatrièmement, Abbott (1988, 2005) minimise les inégalités de pouvoir au sein de ces écologies, qu'il considère comme éphémères et, partant, d'un intérêt limité; toutefois, il n'en reste pas moins que, dans une écologie donnée, certain·e·s acteur·rice·s et certains groupes bénéficient de davantage de pouvoir, d'autorité ou de ressources que d'autres pour atteindre leurs objectifs (Adams, 2024; Liu et Emirbayer, 2016). Dans l'écologie de la réglementation professionnelle, les acteur·rice·s étatiques disposent généralement de davantage de pouvoir, puisque l'État exige que le pouvoir des régulateur·rice·s professionnel·le·s leur soit délégué (Freidson, 2001). Cette délégation de pouvoir ouvre la porte aux ingérences d'acteur·rice·s étatiques mu·e·s par des intérêts politiques.

En bref, la théorie des écologies permet de mettre en évidence les liens entre différentes sphères écologiques et entre les acteur·rice·s de ces différentes sphères lors du processus d'élaboration des politiques. Toutefois, elle mérite d'être infléchie pour s'intéresser à la notion de pouvoir, reconnaître l'ensemble d'intérêts qui participent de l'élaboration de mesures sociales, et souligner que collaboration et conflit sont indissociables lors de ces processus, tant dans les sphères écologiques qu'entre elles. L'écologie des professions et celle de l'État se chevauchent à tel point que ce phénomène a donné naissance à une écologie de la réglementation professionnelle. Les différends opposant acteur·rice·s étatiques et organismes de réglementation professionnelle sur des questions d'autorité dans le secteur de la réglementation rejaillissent sur l'écologie des professions. Ils sont notamment susceptibles d'infléchir l'issue réservée aux querelles de compétence dans cette dernière. Étant donné la crise

des effectifs qui ébranle le secteur de la santé aujourd'hui, l'existence de différends dans cette écologie est à même d'orienter l'attribution des tâches dans ledit secteur.

2.1 Évolution des politiques et de la réglementation professionnelle

Les politiques touchant aux effectifs de santé s'inscrivent dans des mouvements touchant au processus d'élaboration des politiques en général. Par exemple, Osborne (2006) fait valoir qu'entre le XIX^e siècle et la fin des années 1970, ce processus suivait un modèle prévalant dans l'administration publique, c'est-à-dire un modèle structuré et bureaucratique prenant en compte l'expertise des membres d'une profession donnée. L'État-providence est né de ce modèle et a mobilisé des ressources considérables pour répondre aux « besoins sociaux et économiques » de la population (Osborne, 2006, p. 378). Cette approche a fini par être considérée comme trop gourmande en ressources et, par conséquent, non viable. C'est tout particulièrement vrai pour le Canada, qui a vu la mise en place du système Medicare à la fin des années 1960, lequel, entre autres mesures sociales, a entraîné une hausse du nombre de professionnel-le-s rémunéré-e-s par l'État (Prud'homme, 2018). Pour répondre à cette situation, l'État a commencé à adopter les principes de la nouvelle gestion publique, laquelle affirme que la gestion du secteur privé donne de meilleurs résultats et donc que celle-ci « permettrait d'obtenir automatiquement une amélioration de l'efficacité et de l'efficacités » des services publics (Osborne, 2006, p. 379). Ces principes mettent l'accent sur la performance et l'efficacité, et accordent un rôle accru à la gestion (et un moindre rôle aux professionnel-le-s) dans le processus décisionnel. Prud'homme (2018) montre qu'au Québec, ainsi que dans d'autres provinces canadiennes, ce mouvement a en fait conféré davantage d'autorité aux professions et aux organismes de réglementation professionnelle puisque l'État a incité à la normalisation des prestations de services professionnels dans le secteur privé. Toutefois, ce phénomène s'est traduit par une privatisation accrue et par ce que Freidson (2001, p. 3), Evetts (2011) et d'autres ont qualifié de « logique de marché », c'est-à-dire des politiques et des pratiques « faisant valoir la concurrence et les coûts ». Cette logique, associée à la logique organisationnelle (dominée par l'efficacité et la standardisation) vient remettre en question la logique des professions (voire s'y opposer), qui, elle, privilégie l'application d'une expertise protégée des lois du marché par la législation réglementaire pour offrir des services prisés au public, et ce, de manière sécuritaire et éthique. Bien que, selon Freidson (2001, p. 222), toutes ces logiques puissent cohabiter — de nombreuses études ont montré que la logique professionnelle parvient à subsister même dans des cadres gouvernés par d'autres logiques (voir notamment Evetts, 2011) —, on constate que cette cohabitation est souvent source de tensions et que la logique professionnelle est de plus en plus critiquée (Freidson, 2001).

2.2 Présentation de l'étude

La crise de la COVID-19 a exacerbé les inquiétudes des gouvernements provinciaux concernant le coût des soins, l'efficacité du système et l'affectation des effectifs de

santé. Ces questions cadrent bien avec une logique de marché et une logique organisationnelle; elles mènent par conséquent à une remise en question de ce qui se pratique en matière de réglementation professionnelle. La coexistence de logiques antinomiques a aggravé les tensions dans l'écologie de la réglementation professionnelle. En effet, les acteur·rice·s étatiques usent de leur pouvoir pour y étendre leur autorité, et ce, dans le but d'instaurer des changements qui se répercuteront sur l'écologie des professions (qui chevauche la première) et se traduiront par une division du travail élargie (ou assouplie) dans le secteur de la santé. De telles actions suscitent une résistance chez les organismes de réglementation, qui revendiquent l'autorité qui leur avait été conférée jusqu'ici pour définir le profil des personnes autorisées à exercer. Cette crise de l'expertise (Eyal, 2019), accentuée par la pandémie de COVID-19 et la désinformation entourant les questions de confinement et de vaccination, attise les tensions entre les acteur·rice·s étatiques et le secteur de la réglementation professionnelle. Ces tensions sont particulièrement vives au Québec et en Nouvelle-Écosse, où des réformes sont en cours au moment de la rédaction de cet article.

Cet article examine les changements d'orientation touchant à la réglementation professionnelle et aux champs d'exercice des professions de la santé dans ces deux provinces. Il accorde une attention particulière aux tensions opposant responsables politiques et organismes de réglementation professionnelle à propos des questions de compétence. Les questions ayant encadré cette recherche sont les suivantes :

- 1) En quoi consistent les réformes actuelles touchant aux champs d'exercice des professions dans chacune de ces deux provinces ?
- 2) Quel est le rôle joué par les organismes de réglementation professionnelle dans ces changements d'orientation ?
- 3) Observe-t-on une évolution des relations entre ces organismes et l'État dans l'écologie de la réglementation professionnelle ? Le cas échéant, quelle est son incidence sur l'élaboration des politiques ?

3. MÉTHODES

Les données de cette étude sont issues d'un projet plus large portant sur l'évolution du secteur de la réglementation professionnelle au Canada. Cette étude s'est appuyée sur des analyses de propositions de politiques et de modifications législatives ainsi que sur des entretiens menés auprès des principales parties prenantes, en particulier des responsables de la réglementation professionnelle. Le présent article fait appel à une approche par étude de cas et met l'accent sur les débats politiques portant sur les champs d'exercice des professions de la santé ayant eu lieu au Québec et en Nouvelle-Écosse. Ces études de cas comprennent des analyses approfondies de cas particuliers, lesquelles visent à mieux articuler évolutions et expériences sociales (Yin, 2009). Bien que les questions d'élargissement, de modification ou d'assouplissement des champs d'exercice des professions de la santé aient été débattues dans de nombreuses provinces au cours des dernières années, la Nouvelle-Écosse et le Québec sont celles qui sont allées le plus loin dans la planification et la mise en œuvre de réformes.

La première étude porte sur les évolutions législatives, les débats et les négociations ayant trait aux champs d'exercice dans le domaine de la santé au Québec. Après avoir situé cette étude dans son contexte historique, nous analyserons les débats qui ont accompagné la réforme du cadre réglementaire au Québec entre 2022 et 2023. Au printemps 2022, pour répondre aux problèmes du système de santé, notamment la pénurie chronique d'effectifs, le gouvernement du Québec avait annoncé son intention de réformer le système en profondeur afin de le moderniser (Gerbet, 2022; MSSS, 2022). Cette volonté de réforme coïncidait avec le 50^e anniversaire de la loi-cadre ayant établi un système de réglementation professionnelle au Québec, à savoir le *Code des professions*. Le Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ, 2022a), un regroupement d'ordres professionnels, avait alors souligné que cet anniversaire était l'occasion d'affiner et de mettre à jour cette loi. Tant les régulateur-ice-s que les législateur-ice-s cherchaient donc à réformer la réglementation, ce qui sous-entendait de modifier les champs d'exercice des professions de la santé.

La seconde étude de cas porte sur l'évolution de la législation en Nouvelle-Écosse. Après avoir fait un bref survol historique, nous nous pencherons sur la création du Nova Scotia Regulated Health Professions Network (NSRHPN) [réseau des professions de la santé réglementées de la Nouvelle-Écosse] entre 2012 et 2013, qui a établi un mécanisme permettant de faire évoluer les champs d'exercice en Nouvelle-Écosse. Nous évoquerons ensuite l'adoption, au printemps 2023, de la Patient Access to Care Act (PACA) [loi sur l'accès des patient-e-s aux soins], une loi qui a permis d'élargir les champs d'exercice et de faciliter la tâche aux professionnel-le-s de la santé d'ailleurs au Canada de venir exercer en Nouvelle-Écosse. Enfin, fin 2023, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a adopté une loi intitulée *Regulated Health Professions Act* (RHPA) [loi sur les professions de la santé réglementées], qui vise, une fois la réglementation élaborée et la loi promulguée, à transformer le secteur de la réglementation professionnelle.

3.1 Données et analyse

Des entretiens ont été menés auprès de spécialistes du domaine réglementaire. Neuf personnes ont été interrogées au Québec entre 2022 et 2023, et six autres en Nouvelle-Écosse (cinq en 2021 et une en 2024). La plupart occupaient des postes à responsabilité au sein d'ordres professionnels (directeur-ice général-e, secrétaire ou postes similaires). Certaines étaient des fonctionnaires ou des juristes travaillant dans le domaine de la réglementation. Les questions posées portaient sur les transformations du milieu de la réglementation professionnelle, les relations avec l'État et les différents facteurs de changement. Menés en anglais, les entretiens ont duré en moyenne une heure et se sont déroulés en ligne. Deux personnes québécoises ont répondu aux questions par écrit et en français. Les entretiens ont été enregistrés, avec l'autorisation des personnes interrogées, puis retranscrits. L'étude a été approuvée par un comité d'éthique universitaire. Pour des raisons d'anonymat, les données sur les postes et les appartenances des personnes interrogées ont été supprimées. Les données écrites proviennent de rapports publiés et de textes législatifs.

L'analyse des données issues des entretiens et des documents a d'abord consisté en un codage ouvert. C'est à ce stade que les tensions touchant à la compétence dans l'écologie de la réglementation professionnelle ont commencé à s'esquisser. Les étapes suivantes ont été d'ordre déductif. Les concepts clés ont été mis en lien avec le cadre théorique et une attention particulière a été accordée aux réponses touchant aux processus, aux relations entre l'État et les professions, aux facteurs de changement et à l'incidence de ces éléments sur l'évolution des champs d'exercice des professions.

4. QUÉBEC

Le contexte ayant entouré l'adoption du *Code des professions* du Québec en 1973 a été documenté ailleurs (Dussault, 2005; LeBel, 2008; Prud'homme, 2012). Innovante, cette loi-cadre a permis de définir un même cadre législatif pour l'ensemble des professions réglementées du Québec et d'établir un système de réglementation professionnelle encadrant l'exercice de ces professions à partir d'une collaboration entre organismes de réglementation et pouvoirs publics. Chaque ordre reconnu en vertu de cette loi est administré par un conseil de praticien-ne-s où sont représentés des membres du public et assujetti à la surveillance de l'Office des professions (Québec, 1973). Le Code a redéfini les missions confiées au CIQ, lui demandant d'encourager l'esprit de collaboration, la recherche et l'échange de bonnes pratiques. C'est cette loi qui a structuré de manière officielle l'écologie de la réglementation professionnelle au Québec. Il est important, aux fins de la discussion sur les champs d'exercice, de bien comprendre que le *Code des professions* régit la pratique de deux types de professions : (1) celles d'exercice exclusif, et (2) celles à titre réservé, mais qui n'ont pas de champ d'exercice exclusif. Chaque profession du premier groupe a bénéficié d'une loi propre, adoptée par l'Assemblée nationale, tandis que le second groupe a été défini en vertu de lettres patentes. Dans le premier groupe, dont le champ d'exercice est défini, on trouve de nombreuses professions de la santé (médecins, infirmier-ère-s, dentistes, pharmacien-ne-s, optométristes, technicien-ne-s en radiologie, denturologistes, opticien-ne-s, audioprothésistes, podiatres et chiropraticien-ne-s).

Près d'un quart de siècle plus tard, au début des années 2000, les champs d'exercice des professions de la santé ont fait l'objet d'un examen plus approfondi. Dans les années 1990, au moment où le gouvernement fédéral a commencé à réduire le financement des services de santé (Denis et al., 2022), le gouvernement du Québec a mis sur pied la Commission Bernier pour revoir les champs d'exercice des professions de la santé. À la même époque, plusieurs autres provinces, dont l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique, se sont livrées à des enquêtes approfondies sur les champs d'exercice des professions de la santé. Il en a résulté un nouveau modèle de réglementation des professions de la santé définissant le profil des personnes autorisées à exercer certaines activités réservées. La plupart des tâches pouvaient être accomplies par plusieurs professions. On avait imaginé qu'un tel modèle de tâches réservées permettrait d'introduire un décloisonnement parmi les effectifs de santé et, peut-être, de remplacer des personnes coûtant cher par d'autres personnes moins bien payées

(O'Reilly, 2000). La Commission Bernier avait formulé des recommandations similaires, qui avaient conduit, en 2002, à une révision du *Code des professions*.

La loi 90 est venue préciser les activités réservées aux professions de la santé et redéfinir les champs d'exercice de onze professions de la santé du secteur public (Québec, 2002). Il est important de souligner que des professions telles que la physiothérapie et l'ergothérapie, qui ne bénéficiaient auparavant que d'un titre réservé, ont alors obtenu le droit d'effectuer certaines activités réservées, accédant ainsi à un champ d'exercice mieux défini (seules les personnes membres d'un ordre pouvaient bénéficier de ces privilèges). Cette loi a permis également à des personnes non régies par un organe de réglementation d'exercer certaines activités sous supervision adéquate et dans certaines circonstances. Par ailleurs, elle a précisé le processus à suivre pour déterminer les tâches jusque-là réservées aux médecins, mais qui pouvaient désormais être déléguées au personnel infirmier (OIIQ, 2003; Québec, 2002). Comme dans d'autres provinces, les médecins ont continué à bénéficier du champ d'exercice le plus large et du niveau d'autorité le plus élevé au sein du système de santé. Cette loi a, d'une part, marqué l'élargissement du champ d'exercice du personnel infirmier et, d'autre part, permis l'arrivée des infirmier·ère·s praticien·ne·s au Québec (OIIQ, 2003). Ces évolutions visaient à mieux tirer parti des effectifs de santé dans une période d'austérité.

D'autres modifications ont été apportées aux champs d'exercice de certaines professions entre 2009 et 2020, mettant l'accent sur la souplesse, l'interdisciplinarité et l'optimisation des compétences (Québec, 2009). Ces réformes législatives ont, entre autres, permis d'élargir le champ d'exercice des infirmier·ère·s et celui des pharmaciens·ne·s. Par exemple, le projet de loi 31, adopté en 2019, est venu étendre la compétence des pharmaciens·ne·s, notamment en leur permettant de prescrire et d'administrer des vaccins, de renouveler des ordonnances et de remplacer un médicament par un autre. Des modifications législatives supplémentaires ont été apportées en 2020 (et promulguées en 2021) afin d'élargir le champ d'exercice des infirmier·ère·s praticien·ne·s et de leur permettre d'exercer indépendamment des médecins, de diagnostiquer des maladies et de préconiser des traitements médicaux (Québec, 2020).

En dépit de ces modifications législatives touchant aux champs d'exercice de certaines professions, on constate qu'en 2022, la plupart des professions québécoises « n'ont pas vu leur champ d'exercice mis à jour depuis des décennies » (CIQ, 2022a, p. 4). Plusieurs ordres avaient fait des demandes à cet égard. Toutefois, malgré une volonté de collaboration accrue, les vellétés de changement s'étaient heurtées à des barrières d'ordre administratif et politique (CIQ, 2022a, p. 16; Laverdière, 2022; Laverdière et Régis, 2015). La CIQ (2022a) avait estimé que cette situation était particulièrement problématique, étant donné « l'explosion des connaissances scientifiques et des technologies » (p. 4). En mai 2022, le CIQ avait décrété que le cadre réglementaire en place « gliss[ait] dangereusement vers la désuétude » (CIQ, 2022f) et avait proposé une réforme radicale de l'ensemble du système ainsi qu'une modernisation des champs d'exercice (2022a, 2022b, 2022c).

Le gouvernement du Québec, préoccupé par la pénurie chronique des effectifs, entre autres difficultés liées au système de santé, avait également souligné la nécessité de faire des réformes en profondeur. En mars 2022, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS, 2022) avait annoncé son intention d'entreprendre un vaste projet de réforme visant à rendre le système de santé « plus humain, plus performant ». Les changements proposés étaient considérables. Ils touchaient notamment à la modification du mode de rémunération des médecins et à l'élargissement des soins primaires pouvant être dispensés par les infirmiers-ère-s praticien-ne-s, les auxiliaires médicaux-ales et les pharmaciens-ne-s (Bellerose, 2023 ; CBC, 2022). La réforme visait également le « décloisonnement des champs de pratique des travailleurs et des professionnels de la santé et des services sociaux pour favoriser un accès plus rapide aux soins pertinents, prodigués par les ressources compétentes » (CIQ, 2022e, p. 5 ; MSSS, 2022).

Le CIQ (2022a, 2022b, 2022e) avait répondu en publiant plusieurs rapports. Tout comme ses homologues des pouvoirs publics, il avait souligné la gravité de la crise frappant le secteur de la santé et déclaré que « [l']utilisation de l'ensemble des expertises professionnelles [était] plus importante que jamais » (CIQ, 2022e, p. 5). Toutefois, il avait immédiatement souligné que le ministère n'avait pas précisé ce qu'il entendait par le « décloisonnement des activités professionnelles ». Il avait notamment fait valoir qu'un « décloisonnement » qui entraînerait le débordement des champs d'exercice des domaines de compétences poserait potentiellement des risques pour le public. Ses membres avaient fait référence à des évolutions inquiétantes observées récemment dans les établissements de santé, notamment des situations où certains effectifs de santé non membres d'un ordre professionnel s'étaient vu demander d'effectuer des activités réservées et d'autres tâches relevant du champ d'exercice de professions régies par un organe de réglementation. Le CIQ avait également souligné que certain-e-s responsables de structures de santé exerçaient des pressions pour que le personnel exerce au-delà de ses compétences, soit « selon les grilles ministérielles de compétences plutôt que celles des ordres professionnels » (CIQ, 2022e, p. 7). À ces égards comme à d'autres, le CIQ avait fait valoir que ce « décloisonnement » était susceptible de mettre en danger le public, et donc de saper la raison d'être de la réglementation professionnelle.

Pour répondre à la crise du système de santé, le CIQ (2022e, p. 10-17) avait formulé plusieurs recommandations. La première consistait à tirer pleinement parti des champs d'exercice des effectifs de santé et des services sociaux, et à assurer leur intégration efficace au sein du milieu. En effet, de nombreuses professions paramédicales sont sous-utilisées. Le rapport préconisait également l'élargissement des champs d'exercice de certaines professions. Plus particulièrement, il proposait d'étendre à différentes professions de la santé la pose d'un diagnostic (activité réservée jusqu'alors extrêmement restreinte) de manière à faciliter l'accès aux soins. La deuxième recommandation mettait l'accent sur la collaboration interprofessionnelle et l'assouplissement de la réglementation afin de faciliter l'évolution des champs d'exercice. La

troisième proposait de recourir davantage aux effectifs exerçant hors du système de santé publique, de manière à réduire les temps d'attente et à élargir le bassin d'effectifs de santé, ce qui demanderait sans doute de modifier le système d'assurance maladie. Les changements proposés exigeraient, entre autres, une meilleure organisation et une meilleure coordination, une amélioration dans l'évaluation du fonctionnement du système et une souplesse réglementaire accrue.

Bien que le gouvernement et le CIQ n'aient pas vraiment été du même avis quant aux modifications à apporter aux champs d'exercice, il ressort clairement des documents publiés en 2022 par ces deux acteurs une volonté commune de poursuivre la réforme. Après la réélection du gouvernement Legault à l'automne 2022 (la réforme du système de santé ayant constitué un élément clé du programme de son second mandat au pouvoir), la présidente du CIQ, Mme Boué, avait affirmé dans un communiqué que le CIQ « souhaite [ait] travailler conjointement avec la ministre [...] afin de moderniser le système professionnel et ses lois » (CIQ, 2022g).

Au moment où ces entretiens se sont déroulés, soit entre la fin de l'année 2022 et le début de l'année 2023, les débats sur l'évolution des champs d'exercice étaient déjà en cours. Toutefois, plusieurs responsables d'organismes de réglementation ont exprimé leurs inquiétudes quant à leur nature, faisant valoir que l'urgence à laquelle était confronté le gouvernement faisait que celui-ci était moins enclin à la concertation que par le passé.

Les précédentes modifications apportées aux champs d'exercice ont été décrites de la manière suivante :

... un processus très rigoureux. Analyser, examiner le potentiel négatif d'une modification, en discuter avec tous les collègues disposant du savoir nécessaire pour affirmer : « Oh, attendez, attendez, on ne peut pas faire ça, parce que cela va poser des problèmes au public. » (n° 86)

Autrefois, les acteur·rice·s étatiques s'étaient réellement montré·e·s en faveur de la concertation, même lorsque certaines professions avaient été réticentes à s'engager :

Les politicien·ne·s et le ministre de la Santé avaient dit aux [ordres] : « Il faut que vous travailliez ensemble. » [...] À l'époque, on avait déjà un gros problème d'accès aux soins. Le ministre de la Santé avait dit : « Je n'imposerai rien, mais vous devez travailler ensemble et revenir vers moi avec des propositions de changement. » (n° 86)

Ces concertations pouvaient demander des années de travail, mais la prudence était considérée comme l'approche la plus raisonnable pour assurer la protection du public :

J'estime que c'est important parce qu'on ignore ce que l'on ne sait pas [...] Quand une personne estime que quelque chose [à propos d'une tâche donnée] est facile à faire, il s'en trouve une autre pour en souligner les risques [...] Il ne s'agit pas de querelles de territoire, mais bien de protection du public. (n° 86)

Plusieurs des personnes interrogées ont déclaré que le gouvernement du Québec prévoyait de rapidement mettre en œuvre des changements radicaux, et ne souhaitait pas consacrer le temps nécessaire à la recherche de solutions concertées. Même si le minis-

rière de la Santé et des Services sociaux « mène actuellement [...] de gros travaux sur l'élargissement des pratiques » (n° 80), il n'a pas montré « beaucoup d'appétit pour revoir le système en profondeur » (n° 87). Plusieurs responsables d'organismes de réglementation craignaient que les responsables politiques ne fassent adopter ces changements sans les consulter :

Je ne suis pas certaine que le gouvernement soit à l'écoute des acteurs du système — Office [des professions], CIQ, ordres — quant aux changements à apporter. Le MSSS semble avoir sa vision, peu nuancée, selon laquelle « c'est compliqué » et ce sont les ordres qui rendent ça compliqué [...] J'ai l'impression — et une certaine crainte — que si le gouvernement décide d'opérer une révision majeure du système professionnel, il le fera selon ses envies et croyances, sans forcément nous consulter. (n° 80)

Lors des entretiens, plusieurs responsables d'organismes de réglementation ont expliqué que le processus était aujourd'hui moins collaboratif, qu'il était encadré par des responsables des ressources humaines qui leur demandaient de rédiger des « listes de vœux » précisant la délimitation des champs d'exercice souhaitée. Cette approche a eu pour effet de limiter les échanges entre organismes régulateurs et, partant, la possibilité de définir les tâches pouvant être le plus facilement déléguées et la manière de procéder, afin d'optimiser la sécurité du public. Certaines personnes ont exprimé leur inquiétude :

Je dirais qu'un vent de panique s'est emparé de notre gouvernement. Le ministre de la Santé a donc confié ça aux ressources humaines [...] Ça n'a plus rien à voir avec la façon dont on travaillait [avant], quand on travaillait avec les ordres. L'opération que nous menons est dirigée par les RH, qui n'ont — disons-le, même sans vouloir faire preuve de méchanceté — aucune compétence pour travailler sur ce dossier. Le ministre de la Santé a donc demandé aux responsables des RH d'élargir les champs d'exercice. Chacun des collègues a été invité à rédiger une liste de vœux [...] et aucun de ces vœux ne sont en phase [...] C'est effrayant. » (n° 86)

Cette personne avait précisé ses craintes :

J'ai un peu peur de ce qui va arriver au public au Québec [...] C'est en raison du risque qu'elles représentent pour les patient-e-s que certaines activités sont réservées. On ne peut donc pas se contenter de les ouvrir à tout le monde en disant : « Allez-y, tout le monde obtiendra gain de cause » sans s'être livré à une analyse approfondie ni avoir examiné ce que chaque formation comporte, par exemple.

D'autres ont exprimé leur inquiétude vis-à-vis de l'accent mis sur le nombre d'effectifs dont il faudrait disposer pour répondre à la demande de soins, plutôt que sur les compétences des personnes et sur la sécurité du public. Une des personnes interrogées, en parlant de la pénurie d'effectifs au moment de la pandémie, a précisé qu'en temps de crise, on pouvait faire appel à des gens pour boucher des trous « qui n'étaient pas entièrement compétents. Il faut des gens pour effectuer le travail, donc on prend des personnes même si leur profil n'est pas idéal. On fait ça parce qu'on a besoin de gens. (n° 82) »

Toutefois, elle a souligné que cette solution n'était pas viable sur le long terme et que la « mission des ordres professionnels [...] c'était d'assurer la protection et la sécurité du public ». Les responsables des organismes de réglementation professionnelle ont fait valoir des approches prenant en compte compétence et sécurité et ont également souligné leur crainte de voir les responsables politiques, dans leur empressement à disposer d'effectifs suffisants, ignorer leur expertise et leurs inquiétudes. Leurs préoccupations portaient sur les éventuelles incidences négatives des réformes qui pourraient affecter le public à long terme.

Les responsables des ordres professionnels du Québec ont réagi en revendiquant leur expertise pour évaluer la compétence des professionnel-le-s de la santé dans le but d'assurer la protection du public. Dans un autre document, le CIQ (2022d) avait recommandé au gouvernement de « respecter l'expertise des ordres en matière de protection du public » et de soutenir les efforts déployés par les ordres pour mettre en place des mécanismes qui répondent de façon sécuritaire aux impératifs du système de santé. En outre, les personnes interrogées dans le cadre de ces entretiens ont déclaré ce qui suit :

Nous avons rappelé au gouvernement que oui, d'accord, on pouvait avoir des chevauchements de champs d'exercice, mais qu'on ne pouvait pas, disons, s'approprier le champ d'exercice d'autrui. Il faut que ces décisions soient prises en fonction de compétences. Notre plus gros souci, c'est que le gouvernement a refusé de modifier nos règlements administratifs de manière adéquate. Ce qu'il voulait, en fait, c'est que *les bras et les jambes fonctionnent indépendamment du cerveau* et des compétences qui s'y rattachent. C'est ça, notre plus forte inquiétude [...] Il est faux de prétendre que [n'importe quelle catégorie de personnel] peut déborder de son champ d'exercice et complètement prendre la place [d'une autre, simplement] parce qu'on a une pénurie d'effectifs. (n° 79, c'est moi qui souligne)

Les organismes de réglementation ont ensuite mis en avant leur expertise en réglementation professionnelle — expertise incontournable pour articuler les changements d'orientation autour de la protection du public et de la compétence des professionnel-le-s. Pour utiliser les termes de la théorie des écologies, on peut dire que les organismes de réglementation ont revendiqué leur compétence dans l'écologie de la réglementation professionnelle, ainsi que leur autorité à y travailler de concert avec d'autres parties prenantes, de manière à faire évoluer la division du travail dans l'écologie des professions. Ces organismes ont critiqué les « décisions hâtives » des responsables politiques et des gestionnaires du milieu de la santé, lesquelles sont guidées par le nombre d'effectifs disponibles sans égard aucun pour la compétence, le processus et la sécurité du public. Les personnes interrogées ont plutôt insisté sur le fait que des évolutions d'importance étaient envisageables, mais que celles-ci nécessiteraient de la réflexion, du temps et un remaniement des politiques gouvernementales. Les organismes de réglementation ayant « la charge d'encadrer le risque de préjudice et d'assurer la protection du public » (n° 85), ils se demandent comment ils pourraient s'acquitter de leur mission si les champs d'exercice étaient modifiés de manière aléatoire. Non contents d'affirmer leur expertise, ces organismes ont donc invoqué la

logique des professions pour contrer la logique organisationnelle (ou de marché) mise en avant par les responsables politiques pour rapidement mettre en place leurs réformes.

Par la suite, on a pu observer des améliorations sur le plan de la concertation entre ordres professionnels et pouvoirs publics. Au printemps 2023, Sonia LeBel, ministre responsable de l'application des lois professionnelles et de l'Administration gouvernementale et présidente du Conseil du trésor, a annoncé un grand projet de modernisation du système professionnel (de l'écologie des professions). Elle avait alors indiqué que « les grandes phases de ce projet de modernisation se fer[aient] en collaboration étroite avec l'Office des professions et le CIQ ». En outre, des consultations approfondies allaient être organisées à l'automne. Au moment de la rédaction de ces lignes, ces concertations se poursuivent encore. On ne sait pas très bien si elles permettront de dépasser les querelles de compétence qui ébranlent le secteur de la réglementation professionnelle, notamment à propos des questions d'expertise et d'autorité en matière d'attribution des tâches ou encore les discordances de logique que ces entretiens ont mises en évidence — certaines personnes avaient accusé les responsables politiques de se soucier davantage du nombre d'effectifs de santé que de leur capacité à exercer sans mettre le public en danger. On ne sait pas non plus si la collaboration entre les ministres et le CIQ porte sur le décloisonnement des activités professionnelles.

5. NOUVELLE-ÉCOSSE

En Nouvelle-Écosse, les champs d'exercice des professions de la santé sont précisés dans des textes législatifs réglementant des professions particulières, et ce, depuis le début du xx^e siècle. Néanmoins, il a fallu attendre le début du xxi^e siècle pour que les champs d'exercice soient définis de manière plus précise dans les textes (voir, par exemple, la législation relative à la réglementation des soins infirmiers adoptée en 2006 et celle relative au secteur pharmaceutique, adoptée en 2011-2012). Ces changements se sont faits au coup par coup. Contrairement à ce qu'il existe au Québec et dans d'autres provinces, il n'y a pas de loi-cadre régissant les groupes professionnels en Nouvelle-Écosse.

La situation a commencé à évoluer vers 2010, lorsque les organismes de réglementation des professions de la santé de la Nouvelle-Écosse ont montré une volonté de concertation accrue et se sont donné des objectifs communs. C'est à cette époque que ces organismes ont créé le NSRHPN. L'une des personnes interrogées s'est exprimée ainsi :

En Nouvelle-Écosse, nous avons eu de la chance, car nous [organismes de réglementation] avons toujours fait preuve de collégialité et d'esprit de collaboration. En 2010, nous nous sommes donc demandé comment renforcer notre collaboration. Comment créer un cadre réglementaire qui puisse nous offrir davantage de souplesse quant à nos champs d'exercice ? Nous avons donc constitué, par voie législative, le réseau des professions de la santé réglementées. Tandis que d'autres provinces avaient opté pour une loi-cadre qui regroupait l'ensemble des professions au sein d'un même cadre [réglementaire], nous avons créé un modèle réglementaire collaboratif. (n° 37)

À l'instar du CIQ au Québec, ce réseau a permis au départ aux organismes de réglementation d'échanger des idées, de réfléchir à des manières de travailler ensemble et d'établir conjointement « de bonnes pratiques de réglementation [...] en travaillant de concert pour faire en sorte que tout le monde y arrive » (n° 34). Ses membres bénéficiaient d'une supervision réciproque et s'incitent mutuellement à appliquer les bonnes pratiques réglementaires.

La *Regulated Health Professions Network Act* [loi sur le réseau des professions de la santé réglementées], adoptée en 2012 et promulguée en 2013, est venue apporter une reconnaissance officielle au réseau et à sa mission, qui consiste à promouvoir les échanges collaboratifs pour défendre les intérêts du public (Nova Scotia, 2012, art. 5). Cette loi s'est inscrite dans la volonté du gouvernement néo-démocrate de renforcer la collaboration et le travail d'équipe dans le secteur des soins de santé (Lahey, 2013). Il était prévu que tous les organismes de réglementation des professions de la santé et des services sociaux de la province y soient représentés. Quatre domaines de collaboration ont été mis en avant : (1) les enquêtes sur les fautes professionnelles et les plaintes du public ; (2) la promotion des bonnes pratiques et le renforcement des moyens en matière de réglementation ; (3) la promotion et la mise en valeur de l'exercice interprofessionnel ; (4) la redéfinition des champs d'exercice. Ce réseau allait également constituer « un interlocuteur unique pour les pouvoirs publics et autres structures aux fins d'échange et de consultation sur des questions touchant à la réglementation des professions de la santé » (Nova Scotia, 2012, art. 6d). Il serait financé par les organismes de réglementation du secteur de la santé, et bénéficierait au départ du soutien financier du ministère de la Santé.

L'accent mis sur les champs d'exercice se révèle particulièrement pertinent. Plusieurs autres provinces, comme le Québec, avaient adopté une approche systématique pour définir les champs d'exercice des professions de la santé. À l'inverse, en Nouvelle-Écosse, on espérait que le réseau représenterait une plateforme de négociation et d'assouplissement des champs d'exercice. En vertu de cette loi, ce réseau était chargé d'élaborer des processus collaboratifs « à suivre lorsqu'une profession de la santé réglementée cherchait à apporter des modifications à son champ d'exercice » (Nova Scotia, 2012, art. 15a). La loi permettait aux professions réglementées dont les champs d'exercice se chevauchaient de « conclure un accord [...] concernant leurs champs d'exercice respectifs » (art. 17.2). Cet accord pouvait prendre la forme d'une « interprétation contraignante » des champs d'exercice professionnels, ou d'une définition des procédures permettant de traiter ces questions de manière continue. Ces accords devaient être communiqués à tous les membres du réseau ainsi qu'au ministre de la Santé, lequel détenait le pouvoir de les approuver ou de les révoquer. Il faut souligner que les professionnel-le-s exerçant dans le cadre d'un tel accord se devaient d'exercer conformément à leur champ d'exercice. Ainsi, cette loi a établi un mécanisme permettant aux organismes de réglementation des professions de la santé de résoudre les querelles de territoire interprofessionnelles en faisant évoluer les champs d'exercice de manière collaborative.

En établissant ce réseau, cette loi a marqué une étape importante, à savoir le début du processus d'officialisation d'une écologie de la réglementation professionnelle (du secteur de la santé) en Nouvelle-Écosse. Elle a réuni l'ensemble de ces organismes dans un même texte législatif et établi les conditions de leur collaboration au sein de cette écologie. Les personnes que nous avons interrogées ont souligné que ce texte reflétait « l'esprit de collaboration » qui régnait dans la province, tant entre les organismes de réglementation qu'entre ces derniers et les pouvoirs publics (n° 87). Par ailleurs, ce texte, tout en entérinant l'autorégulation des professions de la santé, a affirmé l'autorité de l'État dans l'écologie de la réglementation professionnelle, en accordant au ministère de la Santé un droit de veto sur les mesures proposées par le réseau. Cependant, on ne peut pas dire qu'il ait été efficace en tant que mécanisme de transformation des champs d'exercice. Les membres du réseau n'avaient des pouvoirs que limités puisque l'approbation du ministère était nécessaire à l'adoption de tout changement. En outre, le réseau n'aurait apparemment apporté qu'une seule modification aux champs d'exercice au cours de la décennie ayant suivi l'adoption de cette loi.

Pendant la pandémie, l'inquiétude vis-à-vis de la pénurie des effectifs de santé est allée grandissant en Nouvelle-Écosse. Néanmoins, les modifications apportées aux champs d'exercice pendant cette crise ont été peu nombreuses. Parmi les exceptions, on peut citer l'autorisation de prescription accordée aux infirmier·ère·s autorisé·e·s (IA) (ICIS, 2023), quoique celle-ci eût été précédée par plusieurs années de pourparlers. À partir du 1^{er} janvier 2022, les IA ayant suivi une formation spécialisée ont bénéficié d'une autorisation de prescription dans certains domaines et pour des problèmes de santé déterminés par leur employeur (NSCN, 2022). En 2021, lors de nos entretiens, les responsables d'organismes de réglementation ont insisté sur le fait que toute modification apportée aux champs d'exercice devait se faire de manière collaborative. En période de crise, lorsque « les intérêts publics rivalisent les uns avec les autres » et que le poids accordé à chaque critère évolue, « il faut des gens [organismes de réglementation] qui sachent là où placer les garde-fous et faire des concessions pour, au bout du compte, préserver l'intérêt public » (n° 37).

Les inquiétudes concernant le système de santé persistèrent et, en 2021, un gouvernement conservateur fut élu, avec pour mission de remettre sur pied le système de santé de la province (CBC, 2023 ; Kimber, 2021). L'inquiétude du milieu politique s'amplifia en janvier 2023, lorsqu'on apprit qu'une femme était décédée en Nouvelle-Écosse le 31 décembre 2022 après avoir passé la journée aux urgences sans recevoir de soins adéquats. La nouvelle fit du bruit au Canada et dans le reste du monde (Cecco, 2023 ; Seguin, 2023). Tim Houston, le premier ministre, prit des mesures immédiates. Il invita les parties prenantes du secteur de la santé, notamment des organismes de réglementation, des groupes syndicaux, des membres du milieu hospitalier et des membres du public (Patil, 2023), à une table ronde où il demanda aux personnes présentes de travailler de concert pour remettre le système sur pied. Si de nombreuses pistes furent évoquées lors de cette réunion, l'élargissement des champs d'exercice des professions de la santé figura parmi les questions mises en avant par Tim Houston

dans les médias (Patil, 2023). Bien que les problèmes du secteur de la santé eussent été abordés de manière globale, la nécessité de modifier la réglementation devint évidente.

Peu de temps après, en mars 2023, le gouvernement présenta un projet de loi visant à modifier la manière dont les champs d'exercice des professions de la santé seraient déterminés. En dépit d'années de solide coopération entre le ministère de la Santé et les organismes de réglementation des professions de la santé, ces derniers ne furent informés de l'existence de ce projet que quelques heures avant sa présentation. Les parties prenantes eurent l'occasion de donner leur avis quelques jours plus tard, lors de l'examen du projet de loi 256, la PACA, par le comité chargé des modifications législatives de l'Assemblée législative. En s'exprimant devant le comité, les organismes de réglementation et les juristes qui les représentaient soulignèrent clairement que « ni le réseau ni les organismes de réglementation des professions de la santé de la Nouvelle-Écosse n'avaient été consultés à propos du projet de loi 256 » (Hickey et al., 2023). Également intitulée « Loi visant à réduire les obstacles administratifs aux prestations de soins de santé », la loi détenait comme objectif affiché

[d']améliorer l'accès aux soins en ouvrant davantage la Nouvelle-Écosse aux professionnel-le-s de la santé venant de l'extérieur de la province, de manière à ce que chaque catégorie de personnel puisse mettre à profit l'ensemble de sa formation et que les lourdeurs administratives soient allégées, notamment en incitant les entreprises à baisser leurs exigences administratives à l'égard du personnel de santé (Nova Scotia, 2023a, art. 2).

La loi prévoyait l'élargissement des champs d'exercice, sans toutefois préciser le sens du mot « élargissement » ni la manière dont ces champs d'exercice seraient réglementés. Controversé, ce texte de loi habilita le gouvernement à prendre des décisions portant sur l'élargissement des champs d'exercice et sur les champs d'exercice professionnels en général. Il renforça ainsi l'autorité des pouvoirs publics dans ce domaine (tout en affaiblissant le rôle des organismes de réglementation).

Les organismes de réglementation avaient exprimé de nombreuses inquiétudes. L'un des principaux sujets de discordance concernait les articles relatifs à l'élargissement des champs d'exercice, en particulier la promesse voulant que « l'ensemble des professionnel-le-s de la santé puissent mettre à profit la pleine ampleur de leur formation ». Ils avaient fait valoir que, si le personnel de santé bénéficiait d'une formation générale, dans la pratique, certaines compétences étaient développées dans des domaines particuliers, tandis que d'autres pouvaient s'atrophier. Dans un mémoire qui avait suscité l'attention des médias, Gus Grant (2023), le secrétaire du College of Physicians & Surgeons [collège des médecins et chirurgiens], avait expliqué que le nœud de la question reposait dans la compétence, et non dans la formation :

Les professions de la santé et les organismes de réglementation parlent de compétence, dont la formation ne constitue qu'une composante. Nous y incluons l'expérience, sa validité, les habiletés dont a fait preuve une personne et ses activités de perfectionnement professionnel. Prenons un exemple : il y a 25 ans, j'ai été formé aux accouchements. Le

dernier accouchement que j'ai fait, c'était il y a 20 ans. Je suis formé aux accouchements. Aujourd'hui, je n'ai plus la compétence nécessaire et ne devrais plus être autorisé à faire cette activité. Ce n'est qu'un simple exemple, mais qui illustre bien la nécessité de faire appel au milieu professionnel au moment de l'élaboration des réglementations.

En sus de souligner les modifications ou nuances devant être apportées à certains articles de ce texte législatif, de nombreux responsables d'organismes de réglementation avaient également exprimé leur consternation vis-à-vis du fait que les pouvoirs publics ne les aient pas consultés lors de l'élaboration de ce texte et que la sécurité du public ne constituait pas le critère absolu encadrant les questions d'élargissement des champs d'exercice (Avery, 2023) ; si ce texte met l'accent sur l'« accès », il ne fait aucunement mention de la sécurité. Dans leurs mémoires, ces responsables avaient fait valoir à plusieurs reprises le rôle important des organismes de réglementation dans les prises de décision touchant aux champs d'exercice :

S'il faut assouplir la législation, la sécurité des patient·e·s doit également constituer un critère primordial lors du processus d'élargissement des champs d'exercice. C'est l'organisme de réglementation d'une profession donnée qui est le mieux placé pour déterminer si une catégorie professionnelle ou toute une profession dispose des compétences nécessaires. (Avery, 2023)

Le projet de loi [...] ne tient pas compte du rôle que les organismes de réglementation doivent jouer pour autoriser les prestataires de soins de santé à bénéficier d'un élargissement de leurs champs d'exercice. (Smith, 2023)

Les organismes de réglementation des professions de la santé sont les partenaires des pouvoirs publics dans ce dossier. Nous avons l'expertise nécessaire pour faire les choses correctement. (Zwicker, 2023)

Au bout du compte, ce sont ces organismes qui sont les experts dans leurs secteurs professionnels respectifs. Nous espérons que les pouvoirs publics y seront sensibles et s'appuieront sur notre expertise lorsqu'ils réfléchiront à l'élargissement des champs d'exercice. (Bryan, 2023)

Ainsi, les responsables des organismes de réglementation ont réaffirmé leur expertise et leur compétence dans l'écologie de la réglementation professionnelle. Selon ces responsables, ce texte législatif a souligné la volonté, de la part des acteurs étatiques, de redéfinir l'équilibre des pouvoirs dans l'écologie de la réglementation professionnelle et d'élargir le contrôle de l'État. Il a autorisé l'État à modifier radicalement les champs d'exercice, « avec pour seule obligation celle de consulter les organismes de réglementation » (Stratford, 2023). Pour ces organismes, ces dispositions, associées à l'élaboration de ce projet de loi sans qu'ils aient suffisamment été consultés, ont contribué à une « érosion de la confiance entre l'État et les professions de la santé réglementées » (Kowalczyk, 2023, p. 2). Cette loi autorise l'État à s'ingérer dans les « affaires réglementaires indépendantes » d'une manière susceptible de nuire aux intérêts du public (Stratford, 2023, p. 1). Les organismes de réglementation ont fait valoir que l'État devrait non seulement s'intéresser à « avoir davantage » d'effectifs, mais aussi à « mieux en tirer parti » (Zwicker, 2023, p. 3). À l'instar de leurs homologues

québécois, les organismes de réglementation de la Nouvelle-Écosse ont donc accusé l'État de se soucier davantage du nombre d'effectifs disponibles que de la compétence et de l'efficacité de ces derniers. Ils ont remis en question la logique de marché et la logique administrative qui sous-tendent ce projet de loi en leur opposant la logique des professions, laquelle met l'accent sur l'expertise, la compétence et la sécurité du public.

Malgré les efforts déployés par ces organismes pour affirmer leur autorité, leur expertise, « leur expérience directe, leur perspective singulière et leurs précieux conseils » dans ce domaine (Hickey et al., 2023, p. 2), le gouvernement n'a pas tenu compte de leur expérience. Aucun des amendements et des révisions proposés n'a été intégré à la législation. Néanmoins, la loi adoptée pêche par une absence de précisions concernant l'élargissement des champs d'exercice. Le flou qui règne à cet égard soulève des questions quant à son potentiel d'efficacité. Il faut toutefois noter une évolution positive, à savoir que les champs d'exercice ne seront plus définis par des textes législatifs, mais par des réglementations, ce qui permettra de les modifier plus facilement à l'avenir.

Plus tard dans la même année, en octobre 2023, l'élaboration de la RHPA, une loi-cadre visant à réglementer toutes les professions de la santé dans la province, vint modifier la réglementation des professions de la santé de la Nouvelle-Écosse de manière plus conséquente. Les organismes de réglementation avaient été consultés quelques années plus tôt, même si cette consultation touchait davantage « à la forme qu'au fond » (n° 87). On ne leur avait pas donné la possibilité d'examiner le texte ni de le commenter avant la première lecture du projet de loi au parlement (Hickey et Baxter, 2023 ; Laroche, 2023). En outre, celui-ci avait été présenté à une période où bon nombre d'organismes de réglementation participaient à un congrès national. Les parties prenantes n'avaient presque pas eu le temps d'élaborer une réponse. Seul-e-s les juristes représentant le réseau avaient été là pour s'exprimer devant le comité chargé des modifications législatives et faire part de leurs inquiétudes concernant ce projet de loi (Hickey et Baxter, 2023). L'opposition ayant fait obstruction, cela avait ralenti l'avancée des dossiers de l'assemblée pendant quelques semaines et permis aux organismes de réglementation de demander quelques changements mineurs au gouvernement (Gorman, 2023). La RHPA fut adoptée le 17 novembre 2023. Tout comme la PACA, il semble que cette nouvelle loi (RHPA) ait représenté un « changement très net dans les relations entre le gouvernement et les organismes de réglementation » (n° 87) en Nouvelle-Écosse. Ce texte place l'autorité de l'État au-dessus de celle des organismes de réglementation des professions de santé, lui conférant notamment le droit de passer outre un organisme donné pour délimiter les champs d'exercice lorsque l'État considère que ce dernier ne fonctionne pas de manière efficace. Cette loi l'autorise également à intervenir dans toutes sortes de questions qui touchent aux prises de décision réglementaires (NS, 2023b, art. 12-14). Les tentatives déployées par les organismes de réglementation pour affirmer leur expertise et faire valoir la logique des professions au moment d'élaborer des politiques n'ont pas permis de modifier ce texte

de loi. Néanmoins, il semblerait qu'une collaboration se mette en place à propos des règlements prévus par ce texte de loi.

6. CONCLUSION

Dans le contexte des pénuries de main-d'œuvre consécutives à la pandémie de COVID-19, les gouvernements provinciaux ont cherché à mieux tirer parti des effectifs de santé (et de renforcer ces derniers en faisant appel à l'immigration et à la mobilité interprovinciale). En Nouvelle-Écosse et au Québec, une attention particulière a été accordée aux champs d'exercice des professions de la santé, le plus souvent en les intégrant aux textes de loi ou aux règlements prévus par ces textes, lesquels précisent qui peut effectuer certains gestes médicaux. Plusieurs réformes sont en cours. Celles-ci visent à assouplir les champs d'exercice et à servir des objectifs politiques en rapport à la résolution des crises affectant aujourd'hui le secteur de la santé. La manière dont ces réformes sont menées a suscité l'inquiétude de certain·e·s responsables de la réglementation des professions de la santé. Il a été reproché aux responsables politiques de ces deux provinces d'avoir fait fi de l'expertise de ces organismes et de vouloir apporter des changements de manière moins collaborative que par le passé. Les organismes de réglementation ont réagi en invoquant la logique des professions et en faisant valoir leur expertise.

La théorie des écologies permet de mieux comprendre ces processus et ces querelles. Dans les provinces du Québec et de la Nouvelle-Écosse (ainsi que dans de nombreuses autres), l'écologie d'État et celle des professions se chevauchent. C'est dans cet espace de chevauchement qu'a vu le jour l'écologie de la réglementation professionnelle. Traditionnellement, l'écologie de la réglementation professionnelle a été caractérisée par une concertation entre organismes de réglementation et acteur·rice·s étatiques sur les questions de réglementation des professions (et sur le règlement des querelles de compétence dans l'écologie des professions). Les organismes de réglementation étaient encouragés à se concerter mutuellement et à travailler avec l'État pour résoudre leurs différends, ce dont ils étaient reconnaissants, quoique parfois agacés par les lourdeurs de l'État lorsqu'il s'agissait de mettre en œuvre des réformes. Toutefois, les récents changements d'orientation mis en place pour répondre aux pénuries d'effectifs de santé et aux crises qui en ont découlé semblent refléter un esprit de collaboration moindre, ainsi qu'une logique organisationnelle et une logique de marché, au détriment d'une logique des professions. En conséquence, des querelles de compétence ont surgi au sein de l'écologie de la réglementation professionnelle pour savoir qui disposait de l'expertise nécessaire pour décider de la compétence de praticien·ne·s donné·e·s, des champs d'exercice et d'autres questions s'y rapportant. Au passage, les organismes de réglementation ont affirmé que leur savoir et leur expérience n'étaient pas appréciés à leur juste valeur par les pouvoirs publics, lesquels disposent aujourd'hui de davantage d'autorité en matière de changement. Les responsables d'organismes de réglementation demandent que les décisions touchant aux champs d'exercice comportent une évaluation de la compétence et du risque (domaines

d'expertise de ces organismes), d'où leur insistance sur le rôle prépondérant que ces organismes devraient jouer dans l'élaboration des politiques dans ce secteur. Ces arguments plaident également en faveur du maintien de l'autorégulation professionnelle.

En dépit des différences entre le système réglementaire du Québec et celui de la Nouvelle-Écosse, les inquiétudes soulevées par ces organismes (en matière de collaboration et de reconnaissance d'expertise) sont extrêmement semblables. Elles reflètent ainsi des tensions et des querelles de compétence de plus grande ampleur au sein des écologies de la réglementation professionnelle. Toutefois, dans ces deux provinces, les faits montrent que la collaboration se poursuit au sein de cette écologie. Au Québec, il semblerait que le gouvernement collabore davantage avec les ordres sur le dossier de révision du *Code des professions*, mais on ignore si cette collaboration s'étendra aux questions touchant aux champs d'exercice. En Nouvelle-Écosse, un nouveau texte de loi confère à l'État le pouvoir de prendre des décisions concernant les champs d'exercice, seule une « consultation » des organismes de réglementation étant requise ; toutefois, un travail de collaboration est en cours à propos des réglementations au titre de cette nouvelle loi, la RHPA.

Il reste à voir l'influence qu'exerceront désormais les organismes de réglementation professionnelle. On constate néanmoins que l'écologie de la réglementation professionnelle est en évolution. En effet, l'autorité de l'État semble s'accroître, ce qui pourrait avoir une incidence sur les questions de compétence et de division du travail dans l'écologie des professions. Si l'on ignore encore comment ces changements se matérialiseront, les données recueillies portent à croire que l'évolution des champs d'exercice professionnels est susceptible d'être guidée par des questions d'ordre politique, une logique de marché et une logique administrative.

RÉSUMÉ

S'appuyant sur la théorie des écologies des professions, cet article porte sur l'évolution récente des politiques touchant aux champs d'exercice des professions de la santé au Québec et en Nouvelle-Écosse. À partir d'une série d'entretiens ainsi que de l'analyse de documents d'orientation et de textes législatifs, cet article montre que les pénuries d'effectifs de santé ont entraîné l'élaboration de réformes hâtives et, selon de nombreuses parties prenantes, un moindre degré de concertation entre acteurs étatiques et organismes de réglementation professionnelle. Il convient d'interpréter les tensions qui ont surgi entre les différentes parties prenantes comme une querelle de compétence se déroulant au sein de l'écologie de la réglementation professionnelle. Les responsables d'organismes de réglementation accusent les acteurs étatiques d'empiéter sur leur compétence et de manquer de respect à leur expertise en matière de détermination des compétences de leurs membres et de gestion des risques dans l'intérêt du public. Bien que les relations entre l'État et les organismes de réglementation professionnelle semblent changer, leur collaboration se poursuit. L'issue de ces querelles de compétence n'est pas sans incidence sur les futures ententes portant sur la division du travail entre catégories de personnel de santé.

Mots clés : professions de santé, théories écologiques, champs d'exercice, politique, réforme

ABSTRACT**“There’s a state of panic from our government”. Shifting Profession-state Relations in Public Policy Reform Impacting Health Professionals’ Scopes of Practice in Québec and Nova Scotia**

Drawing on ecological theories of professions, this article discusses recent policy development concerning health professionals’ scopes of practice in the provinces of Quebec and Nova Scotia. By analyzing interview data, policy documents and legislation, the article finds that health workforce shortages have spurred an urgent push for reform, which many stakeholders believe has led to less collaboration between state actors and leaders in professional regulation. The resulting tensions between the various stakeholders may be best understood as a jurisdictional dispute in the ecology of professional regulation. Regulatory leaders charge state actors with infringing on their jurisdiction, and demonstrating a lack of respect for their expertise in determining practitioner competence and managing risk in the public interest. While state-regulator relations appear to be shifting, collaboration is still occurring. The outcome of these jurisdictional tensions has implications for future settlements respecting the healthcare workforce division of labour.

Keywords: Health professions, ecological theories, scopes of practice, policy, reform

RESUMEN**« Una ola de pánico se ha apoderado de nuestro Gobierno » : Las reformas del personal sanitario en Quebec y Nueva Escocia están creando tensiones en la ecología misma de la regulación profesional**

Basándose en la teoría de las ecologías de las profesiones, este artículo examina la evolución reciente de las políticas relacionadas con el ámbito de profesiones de la salud en Quebec y en Nueva Escocia. Gracias a una serie de entrevistas y al análisis de documentos políticos y legislativos, este artículo muestra que la escasez de personal sanitario ha llevado a la elaboración de reformas precipitadas y, además, según numerosas partes involucradas, a un menor grado de concertación entre los agentes estatales y los organismos reguladores profesionales. Las tensiones surgidas entre las distintas partes interesadas deben por lo tanto interpretarse como una disputa jurisdiccional dentro de la ecología misma de la regulación profesional. Las personas responsables de la regulación acusan a agentes estatales de invadir su jurisdicción y de no respetar su experiencia en materia de determinar las competencias de sus miembros y de gestión de los riesgos en el interés público. Aunque las relaciones entre el Estado y los organismos de regulación profesional parecen estar cambiando, siguen trabajando juntos. El resultado de estas disputas jurisdiccionales tiene repercusiones en los futuros acuerdos sobre la división del trabajo entre categorías de personal de salud.

Palabras claves: profesiones de la salud, teorías ecológicas, campos de ejercicio, política, reforma.

BIBLIOGRAPHIE

- Abbott, A. (1988). *The system of professions*. University of Chicago Press.
- Abbott, A. (2005). Linked ecologies: States and universities as environments for professionals. *Work and Occupations*, 18(3), 355-84.
- Adams, T. (2007). Inter-professional relations and the emergence of a new profession: software engineering in Canada, the U.S. and the UK. *The Sociological Quarterly*, 48(3), 507-532.

- Adams, T. (2018). *Regulating Professions*. University of Toronto Press.
- Adams, T. (2024). Politics, Ecologies and Professional Regulation: The Case of British Columbia's Professional Governance Act. *British Journal of Sociology*. <https://doi.org/10.1111/1468-4446.13093>
- Adams, T. et Wannamaker, K. (2022). Professional regulation, profession-state relations and the pandemic response: Australia, Canada and the UK compared. *Social Science & Medicine*, 296, (article 114808). <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2022.114808>
- Avery, J. (2023, 27 mars). Rapport du Nova Scotia College of Medical Imaging and Radiation Therapy Professionals pour le Law Amendments Committee concernant le projet de loi 256 en Nouvelle-Écosse — Patient Access to Care Act. https://nsllegislature.ca/sites/default/files/pdfs/committees/64_1_LACSubmissions/20230327/20230327-Avery-256-006.pdf
- Bellerose, P. (2023, 25 avril). Dubé veut décloisonner plusieurs professions. *Le Journal de Québec*. <https://www.journaldequebec.com/2023/04/25/sante-dube-veut-decloisonner-18-professions>
- Bryan, S. (2023, 27 mars). Rapport du College of Dental Hygienists of Nova Scotia pour le Law Amendments Committee concernant le projet de loi 256 en Nouvelle-Écosse — Patient Access to Care Act. https://nsllegislature.ca/sites/default/files/pdfs/committees/64_1_LACSubmissions/20230327/20230327-Bryan-256-004.pdf
- Cecco, L. (2023, 11 janvier). Emergency room death highlights Canadian healthcare crisis. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2023/jan/11/canada-healthcare-crisis-emergency-room-death>
- Code des professions. (1973). c43. LégisQuébec.
- Code des professions. (2002). c33: Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé. LégisQuébec.
- Code des professions. (2009). c28: Loi modifiant le Code des professions et d'autres dispositions législatives dans le domaine de la santé mentale and des relations humaines (Projet de loi no 21). LégisQuébec.
- Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ). (2022a). *La modernisation des lois et des champs d'exercice professionnels*. https://cdn.ca.yapla.com/company/CPYY3Q7Y2h7Qix1QmIl4X3Rf/asset/files/9341_ModernisationLoisChampExp_V4.pdf
- Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ). (2022b, mai). *Document-synthèse: La Modernisation des lois et des champs d'exercice professionnels*. [https://cdn.ca.yapla.com/company/CPYY3Q7Y2h7Qix1QmIl4X3Rf/asset/files/D-2777-CIQ-Document_Lois_FINAL%20\(3\).pdf](https://cdn.ca.yapla.com/company/CPYY3Q7Y2h7Qix1QmIl4X3Rf/asset/files/D-2777-CIQ-Document_Lois_FINAL%20(3).pdf)
- Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ). (2022c, juin). *Évolution et élargissement des responsabilités sociales and sociétales des ordres: Les impacts des délégations étatiques sur l'organisation des ordres*. [https://cdn.ca.yapla.com/company/CPYY3Q7Y2h7Qix1QmIl4X3Rf/asset/files/9424_Imposition-des-responsabilites_V1%20\(2\).pdf](https://cdn.ca.yapla.com/company/CPYY3Q7Y2h7Qix1QmIl4X3Rf/asset/files/9424_Imposition-des-responsabilites_V1%20(2).pdf)
- Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ). (2022d, septembre). *La modernisation des types de permis: Un atout pour le Québec*. <https://www.professions-quebec.org/fr/lire-une-actualite/la-modernisation-des-types-de-permis-un-atout-pour-le-quebec>
- Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ). (2022e, septembre). *Agir maintenant pour améliorer l'accès en santé et services sociaux*. https://cdn.ca.yapla.com/company/CPYY3Q7Y2h7Qix1QmIl4X3Rf/asset/files/D-7352%20CIQ%20Modernisation_sante.pdf
- Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ). (2022f, 27 mai). Les lois professionnelles glissent dangereusement vers la désuétude, croit le Conseil interprofessionnel du Québec. *Communiqués*. <https://www.professions-quebec.org/fr/lire-une-actualite/les-lois-professionnelles-glissent-dangereusement-vers-la-desueteude-croit-le-conseil-interprofessionnel-du-quebec>
- Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ). (2022g, 21 octobre). Le CIQ offre sa collaboration aux ministres du gouvernement Legault. *Communiqués*. <https://www.professions-quebec.org/fr/lire-une-actualite/le-ci-q-offre-sa-collaboration-aux-ministres-du-gouvernement-legault>
- Conseil interprofessionnel du Québec (CIQ). (2023, 26 mai). Modernisation du système professionnel: le CIQ travaillera en collaboration avec la ministre LeBel et L'Office des professions du Québec. *Communiqués*. <https://www.professions-quebec.org/fr/lire-une-actualite/modernisation-du-systeme-professionnel-le-ci-q-travaillera-en-collaboration-avec-la-ministre-lebel-et-l-office-des-professions-du-quebec>

- Denis, J.L., Côté, N., Fleury, C., Currie, G. et Spyridonidis, D. (2021). Global health and innovation : A panoramic view on health human resources in the COVID-19 pandemic context. *The International journal of health planning and Management*, 36(S1), 58-70.
- Denis, J.L., Germain, S., Régis, C. et Veronesi, G. (2022). *Medical Doctors in Health Reforms*. Policy Press.
- Dussault, G. (2005). L'évolution du professionnalisme au Québec. *Relations industrielles/Industrial Relations*, 33(3), 391-585.
- Evetts, J. (2011). Sociological Analysis of Professionalism : Past, Present and Future. *Comparative Sociology*, 10, 1-37.
- Eyal, G. (2019). *The crisis of expertise*. Polity Press.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The Third Logic*. University of Chicago Press.
- Gerbet, T. (2022, 24 mars). Voici les 50 mesures du gouvernement Legault pour « redresser » la santé. *Radio-Canada*. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1870848/plan-sante-50-mesures-quebec-legault-refondation-systeme>
- Gorman, M. (2023, 26 octobre). Long hours lead to little progress at Nova Scotia legislature. *CBC News*. <https://www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/legislature-debate-government-bills-legislation-1.7008515>
- Grant, G. (2023, 27 mars). Submission of the College of Physicians and Surgeons of Nova Scotia to the Law Amendments Committee regarding Bill 256. Nova Scotia. https://nslegislature.ca/sites/default/files/pdfs/committees/64_1_LACSubmissions/20230327/20230327-Grant-256-005.pdf
- Hickey, M. et Baxter, R. (2023, 16 octobre). Joint Submission to Law Amendments Committee, re: Bill No. 323 — Regulated Health Professions Act, on behalf of Nova Scotia Regulated Health Professions Network. Nova Scotia. https://nslegislature.ca/sites/default/files/pdfs/committees/64_1_LACSubmissions/20231016/20231016-Baxter-323-001.pdf
- Hickey, M., Baxter, R. et Langor, R. (2023, 27 mars). Joint Submission to Department of Health and Wellness, Bill 256 — Patient Access to Care Act. Nova Scotia. https://nslegislature.ca/sites/default/files/pdfs/committees/64_1_LACSubmissions/20230327/20230327-Baxter-256-002.pdf
- ICIS (Institut canadien d'information sur la santé). (2023). *Calendrier des interventions liées à la COVID-19 au Canada*. <https://www.cihi.ca/fr/calendrier-des-interventions-liees-a-la-covid-19-au-canada>
- Kimber, S. (2021, 12 décembre). Health care, health care, health care: Tim Houston's 2022 to-do list. *Halifax Examiner*. <https://www.halifaxexaminer.ca/government/province-house/health-care-health-care-health-care-tim-houstons-2022-to-do-list/>
- Kowalczyk, K. (2023, 27 mars). Submission from the College of Paramedics of Nova Scotia to the Law Amendments Committee regarding Bill 256 — Patient Access to Care Act. Nova Scotia. https://nslegislature.ca/sites/default/files/pdfs/committees/64_1_LACSubmissions/20230327/20230327-Kowalczyk-256-011.pdf
- Lahey, W. (2013). Legislating Interprofessional Regulatory Collaboration in Nova Scotia. *Health Reform Observer*, 1(1). <https://doi.org/10.13162/hro-ors.01.01.04>
- Lahey, W. et Fierlbeck, K. (2016). Legislating collaborative self-regulation in Canada: A comparative policy analysis. *Journal of Interprofessional Care*, 30(3), 211-216. <https://doi.org/10.3109/13561820.2015.1109501>
- Laverdière, M. (2022, 5 avril). Plan de « refondation » du système de santé québécois : Comment repenser la réglementation professionnelle pour la rendre plus agile ? Chaire de recherche du Canada sur la culture collaborative en droit et politiques de la santé. <https://www.chairesante.ca/articles/2022/plan-de-refondation-du-systeme-de-sante-quebecois-comment-repenser-la-reglementation-professionnelle-pour-la-rendre-plus-agile/>
- Laverdière, M. et Régis, C. (2015, 9 septembre). *La Commission Robillard et l'amélioration de l'accessibilité des soins de santé : le Québec prêt pour l'interdisciplinarité ?* Chaire de recherche du Canada sur la culture collaborative en droit et politiques de la santé. <https://www.chairesante.ca/articles/2015/la-commission-robillard-et-lamelioration-de-laccessibilite-des-soins-de-sante-le-quebec-pret-pour-linterdisciplinarite/>

- Le Bel, L. (2008). La Commission Castonguay-Nepveu : recours à la pensée scientifique et négociations fédérales-provinciales sur le partage des compétences en matière de santé, 1966-1972. *Bulletin d'histoire politique*, 17(1), 247-261. <https://doi.org/10.7202/1056060ar>
- Leslie, K., Moore, J., Robertson, C., Bilton, D., Hirschhorn, K., Langelier, M.H. et Bourgeault, I. (2021). Regulating health professional scopes of practice : comparing institutional arrangements and approaches in the US, Canada, Australia and the UK. *Human Resources for Health*, 19, (article 15). <https://doi.org/10.1186/s12960-020-00550-3>.
- Liu, S. (2017). Professions and development in the rise of legal services in China. *Sociology of Development*, 3(3), 212-231.
- Liu, S. (2021). Between social spaces. *European Journal of Social Theory*, 24(1), 123-139.
- Liu, S. et Emirbayer, M. (2016). Field and ecology. *Sociological Theory*, 34(1), 62-79.
- Loi modifiant la Loi sur les infirmières et les infirmiers et d'autres dispositions afin de favoriser l'accès aux services de santé. (2020). c6 : (Projet de loi no 43). LégisQuébec.
- MSSS (Ministère de la Santé et des Services sociaux). (2022, 29 mars). *Plus humain, plus performant : Plan pour mettre en œuvre les changements nécessaires en santé. Plan d'action*. Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/document-003355/?&date=DESC>
- Myles, S., Leslie, K., Nelson, S. et Adams, T. (2023). Expanding Scope of Practice for Ontario Regulated Health Professionals During COVID-19. *Health Reform Observer*, 11(1), article 4. <https://doi.org/10.13162/hro-ors.v11i1.5341>
- Nova Scotia College of Nursing. (2022). *RN Prescribing*. <https://www.nscn.ca/professional-practice/practice-support/practice-support-tools/rn-prescribing#:~:text=Effective%20January%201%2C%202022%2C%20RN,care%20services%20for%20Nova%20Scotians>
- Nova Scotia. (2012). Chapter 48 : The Regulated Health Professions Network Act. *Statutes*. <https://nslegislature.ca/sites/default/files/legc/PDFs/annual%20statutes/2012%20Fall/c048.pdf>
- Nova Scotia. (2023a). Chapter 3 : Patient Access to Care Act. *Statutes*. https://nslegislature.ca/legc/bills/64th_1st/3rd_read/b256.htm
- Nova Scotia. (2023b). Chapter 15 : Regulated Health Professions Act. *Statutes*. https://nslegislature.ca/legc/bills/64th_1st/3rd_read/b323.htm
- O'Reilly, P. (2000). *Health Care Practitioners : An Ontario case study in policy-making*, University of Toronto Press.
- Ordre des infirmières et infirmiers du Québec (OIIQ). (2003, avril). The scope of our profession expands : some guidelines for understanding and taking advantage of recent changes to the Nurses Act. https://www.oiiq.org/documents/20147/237836/149a_doc.pdf
- Osborne, S.P. (2006). Editorial : The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Patil, A. (2023, 17 janvier). Premier meets with health-care leaders to find ways to fix over-burdened system. *CBC News*. <https://www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/nova-scotia-health-summit-held-to-discuss-immediate-fixes-1.6717030>
- Prud'homme, J. (2012). De la commission parent aux réformes de la santé et au Code des professions, 1961-1974. *Recherches sociographiques*, 53(1), 83-102.
- Prud'homme, J. (2018). Les « professionnels », ces experts. Dans F. Claveau et J. Prud'homme (dir.), *Experts, sciences, et sociétés* (p.175-194). Les presses de l'Université de Montréal.
- Prud'homme, J., Adams, T. et Bédard, J.-L. (2024). The impact of the pandemic policy changes on professional work : Québec and British Columbia compared. *Professions & Professionalism*, 14(1). <https://doi.org/10.7577/pp.5555>
- Regan, S., Orchard, C., Khalili, H., Brunton, L. et Leslie, K. (2015). Legislating interprofessional collaboration : a policy analysis of health professions regulatory legislation in Ontario, Canada. *Journal of Interprofessional Care*, 29(4), 359-364. <https://doi.org/10.3109/13561820.2014.1002907>

- Salhani, D. et Coulter, I. (2007). The politics of interprofessional working and the struggle for professional autonomy in nursing. *Social Science & Medicine*, 68, 1221-1228.
- Seguin, N. (2023, 11 janvier). Death of young mother sparks scrutiny of rising fatalities in N.S. emergency rooms. *CBC News*. <https://www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/emergency-department-deaths-scrutiny-1.6709366>
- Smith, S. (2023). Submission on Bill No. 256 from the Nova Scotia College of Nursing. Nova Scotia Law Amendments Committee.
- Stevens, F.C.J., Diederiks, J.P.M., Grit, F. et van der Horst, F. (2007). Exclusive, Idiosyncratic and Collective Expertise in the Interprofessional Arena: The Case of Optometry and Eye Care in The Netherlands. *Sociology of Health & Illness*, 29, 481-496.
- Stratford, A. (2023, 27 mars). Submission of the Nova Scotia College of Social Workers to the Law Amendments Committee regarding Bill 256. Nova Scotia. https://nslegislature.ca/sites/default/files/pdfs/committees/64_1_LACSubmissions/20230327/20230327-Stratford-256-008.pdf
- Tannenbaum, C. et Tsuyuki, R.T. (2013). The expanding scope of pharmacists' practice: implications for physicians. *Canadian Medical Association Journal*, 185(14). <https://doi.org/10.1503/cmaj.121990>
- The Canadian Press. (2023, 5 février). Nova Scotia premier revives campaign promise to fix health care at party AGM. *CBC News*. <https://www.cbc.ca/news/canada/nova-scotia/nova-scotia-premier-promise-health-care-fix-1.6737706>
- Timmermans, S. (2002). The Cause of Death vs. the Gift of Life: Boundary Maintenance and the Politics of Expertise in Death Investigation. *Sociology of Health & Illness*, 24, 550-574.
- Yin, R.K. (2009). *Case study research: Design and methods* (4e ed.). Sage Publications.
- Zwicker, B. (2023, 27 mars). NSCP Submission to the Law Amendments Committee Regarding Bill 256 — Patient Access to Care Act, Nova Scotia. https://nslegislature.ca/sites/default/files/pdfs/committees/64_1_LACSubmissions/20230327/20230327-Zwicker-256-014.pdf



Le législateur face à la recherche

Dynamique des prises de position parlementaires
dans l'élaboration de la LPR, 2019-2020

COLINE SOLER

IDHES ENS-Paris-Saclay
coline.soler@gmail.com

INTRODUCTION

À PARTIR DES ANNÉES 1990, DE NOMBREUX DISCOURS ET RAPPORTS¹ tendent à délégitimer le fonctionnement traditionnel des universités, considérées comme en décalage avec les évolutions d'autres secteurs, dans un contexte économique international changeant. Les injonctions aux transformations des systèmes d'enseignement supérieur et de recherche (ESR) se multiplient et prennent la forme en France de restructurations du secteur². Un nouveau cap est donné avec la préparation d'une loi de programmation de la recherche en février 2019, promulguée le 24 décembre 2020. Contrairement aux précédentes réformes de structures, cette loi vise à « mettre de

1. Rapport Attali (1998) : réorganisation des cycles universitaires, meilleure articulation universités/grandes écoles, logique de site ; le rapport Aghion-Cohen (2004) « éducation et croissance » souligne le rôle de l'éducation dans la croissance économique. Ils font le constat que le système éducatif n'est plus adapté aux nouvelles conditions de production internationales de la connaissance. Le rapport Aghion (2010) sur l'excellence universitaire tente de répondre à la question de savoir comment faire émerger des pôles d'excellence dans l'enseignement supérieur et la recherche.

2. Par exemple, le programme d'investissements d'avenir lancé en 2010 avec le programme « initiatives d'excellences » vise à faire émerger cinq à dix campus universitaires pluridisciplinaires, de taille et de réputation mondiale.

l'argent dans le système de recherche», prévoit des mesures pour l'amélioration de l'attractivité des métiers scientifiques, et inclut des dispositions visant à renforcer les relations de la recherche avec le secteur privé.

La réforme est annoncée le 1^{er} février 2019 par le Premier ministre de l'époque, Édouard Philippe. Trois groupes de travail³ rendent chacun un rapport en septembre 2019 sur les thèmes qui seront les titres de la loi : orientations stratégiques de la recherche et programmation budgétaire (titre 1^{er}) ; amélioration de l'attractivité des métiers scientifiques (titre 2) ; consolidation des dispositifs de financement et d'organisation de la recherche (titre 3) ; relations de la recherche avec l'économie et la société (titre 4). Après quelques mois d'élaboration du projet de loi et avant même qu'il soit rendu public, un coup d'arrêt est donné par le confinement mis en place pendant la crise sanitaire en mars 2020. À ce moment-là, certains arbitrages ont déjà été obtenus, mais aucune garantie que la loi pourra aller au bout du processus n'est donnée, d'autant plus que le calendrier parlementaire est chargé et que le pays est à l'arrêt pendant plusieurs semaines. Dans ce contexte d'incertitude, une date est soudainement annoncée pour le passage du texte en Conseil des ministres, à peine plus d'un mois plus tard, le 10 juillet. Le projet de loi est alors rendu public, et les instances professionnelles⁴ sont consultées dans cet intervalle de temps restreint. Le travail législatif commence ensuite, et fait l'objet de cet article.

La procédure accélérée⁵ engagée par le gouvernement implique une unique lecture par chambre. Les commissions de l'Assemblée nationale sont saisies⁶ et, après l'adoption du projet, les commissions du Sénat⁷ le sont à leur tour. À la fin du mois d'octobre, le Sénat adopte le projet de loi. Une commission mixte paritaire (CMP) au début du mois de novembre parvient à un accord entre les deux chambres, aboutissant au vote d'un texte commun promulgué le 24 décembre 2020.

Matériaux et méthodes

Cette enquête repose d'abord sur des entretiens menés entre août 2021 et janvier 2023. Ils ont été conduits avec des élu·e·s, choisi·e·s pour leur implication dans le processus, au titre de membres des groupes de travail préparatoire, rapporteur·e·s de titres de la loi ou membres des commissions saisies au fond.

3. Financement de la recherche ; attractivité des emplois et des carrières scientifiques ; recherche partenariale et innovation.

4. Le CNESER, 12 et 19 juin 2020 ; le CTMESRI, 17 juin 2020 ; le CESE, 24 juin 2020 ; le CTU, 22 juin 2020 ; le CE, 23 juillet 2020.

5. Ce fut le cas également pour la Loi de transformation de l'action publique (2019), la Loi sécurité globale (2021), la Loi confortant le respect des principes de la république (2021) par exemple.

6. La commission des Affaires culturelles et de l'Éducation de l'Assemblée nationale est saisie au fond et se réunit entre le 29 juillet et le 21 septembre 2020. Deux commissions sont saisies pour avis : la commission des Finances, de l'Économie générale et du Contrôle budgétaire, et la commission des Affaires économiques.

7. La commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication du Sénat est saisie au fond et la commission des Affaires économiques et celle des Finances sont saisies pour avis.

Ils sont complétés par des entretiens avec d'autres agent-e-s de la réforme, qui ont eu des liens avec les parlementaires : syndicats, président-e-s d'organismes et d'universités, associations et instances professionnelles, universitaires, journalistes, membres du cabinet ministériel et des directions⁸ (n = 61, durée moyenne des entretiens = 1 h 15). Ces entretiens sont utiles pour comprendre le sens donné à l'engagement et aux prises de position des parlementaires de la LPR, l'importance donnée (ou non) à leur identité professionnelle.

Dans un second temps, nous avons construit une base de données prosopographiques. À partir des entretiens, du visionnage des auditions, séances des commissions et séances publiques de l'Assemblée nationale, du Sénat et de la CMP, et de la lecture des débats parlementaires⁹, nous avons sélectionné les agent-e-s efficient-e-s du processus, c'est-à-dire ceux-elles « qui ont assez de poids pour orienter effectivement la politique » (Bourdieu, Christin, 1990, p. 70).

Cinquante-sept élu-e-s ont été retenu-e-s : les rapporteur-euse-s et/ou membres invité-e-s des groupes préparatoires et des différentes commissions parlementaires, et les agent-e-s actif-ve-s lors des discussions et ayant présenté des amendements.

Nous avons recueilli des informations biographiques sur ces individus à partir du Who's Who 2021, complétées avec Internet, des pages Wikipédia et des pages personnelles. Elles ont permis de construire les variables de propriétés sociales générales, de trajectoires et titres scolaires, de positions et trajectoires professionnelles, de reconnaissance symbolique et de variables politiques (*genre, année de naissance, lieu de naissance, âge, profession, profession du père, profession de la mère, institution d'études secondes, lieu d'études secondaires, classe préparatoire aux grandes écoles, université, grande école, institut d'études politiques, institut, agrégation, doctorat, diplôme le plus haut, discipline, trajectoire professionnelle, distinctions scientifiques et honorifiques, groupe politique*).

Ensuite, les variables de prises de position ont été construites et renseignées grâce à la lecture des comptes-rendus et au visionnage des auditions et séances parlementaires. Il s'agit alors des prises de position des agent-e-s exprimées lors de ces moments de débats. La seule prise en compte du vote des parlementaires n'est pas suffisante pour analyser les modalités de construction et d'expression

8. Nous anonymisons les répondant-e-s en les regroupant sous le terme « parlementaire » sans distinguer député-e et sénateur-riche. Nous indiquons leur orientation politique (majorité ; proche de la majorité ; opposition gauche ; opposition droite), leur trajectoire professionnelle et leurs implications dans la LPR. Pour les répondant-e-s non parlementaires, nous indiquons la fonction au nom de laquelle nous les avons interrogé-e-s.

9. Audition de Frédérique Vidal par la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation (09/09/2020) ; réunions de la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation (Assemblée nationale, entre le 14/09/2020 et le 23/09/2020) ; débats en séances publiques à l'Assemblée nationale (21/09/2020 au 23/09/2020) ; audition de Frédérique Vidal par la commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication (Sénat, 07/10/2020) ; examen par la commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication (Sénat, 12/10/2020 et 30/10/2020) ; discussions en séances publiques au Sénat (28/10/2020 au 30/10/2020) et séances de la CMP (17/11/2020 et 20/11/2020).

des prises de position de ces agent-e-s. Onze nouvelles variables ont été ajoutées pour distinguer plusieurs aspects de la loi sur lesquels les parlementaires ont débattu, se sont exprimé-e-s et ont eu à prendre position : *l'avis global sur la loi (qui diffère parfois du vote, qui répond à d'autres logiques) ; le temps de la programmation financière ; le budget ; l'Agence nationale de la recherche ; les mesures de revalorisation ; les chaires de professeur-e-s juniors (CPJ) ; les contrats à durée indéterminée (CDI) de mission ; les mesures sur les relations avec le privé ; les questions d'égalité homme/femme ; la dichotomie enseignement/recherche ; le processus et les méthodes du gouvernement.*

Pour chaque variable, nous avons distingué l'opposition, l'adhésion, mais aussi la demande d'encadrement et de limitation. Cela permet d'obtenir une vue nuancée et précise des prises de position des parlementaires : les votes pour et contre ne reflètent pas la variété des avis sur chaque dispositif et aspect de la loi, qui sont en réalité beaucoup plus divers (entre l'opposition et l'adhésion, un ensemble d'avis se distingue).

À partir de ces données, nous avons réalisé une analyse des correspondances multiples (ACM) qui représente l'espace des parlementaires impliqué-e-s dans le processus de la LPR.

L'articulation de l'analyse quantitative avec une analyse qualitative des entretiens permet de comprendre le sens que les parlementaires donnent à leur engagement dans la LPR et à leurs prises de position.

Pour compléter l'analyse de cet espace, nous réalisons une classification ascendante hiérarchique (Le Roux, 2014), qui permet de distinguer trois groupes de parlementaires impliqués dans le processus législatif. Les parlementaires médecins et avocat-e-s n'ont pas exprimé publiquement et de façon visible un avis sur les dispositifs et aspects de la loi considérés ici. Les parlementaires-académiques ont eu une carrière dans le monde académique avant d'entrer dans le champ parlementaire. Les parlementaires-politiques n'ont pas occupé de position professionnelle dans le monde académique.

Nous nous concentrons sur les parlementaires-académiques, pour analyser la formation et l'expression de leurs prises de position. Quelle est la relation entre les positions dans le champ académique et l'implication dans le champ parlementaire ? Nous montrons qu'il existe une homologie entre les positions dans l'espace académique et les prises de position des parlementaires, qui a pour conséquence la circulation d'un modèle particulier de gouvernement des politiques de la recherche.

Nous adoptons une approche par l'action publique, centrée sur le travail de production de la loi par les élu-e-s et leurs relations avec le monde académique. Christine Musselin (2008) note que les politiques universitaires ne sont pas un domaine bien identifié dans les analyses de politiques publiques. La notion de « configurations universitaires » qu'elle propose permet d'étudier et de comparer les systèmes universitaires, à partir des relations entre les universités, la profession universitaire et les

autorités publiques. En 1980, les universités sont faibles et ont peu de relation avec les autorités publiques, qui entretiennent des liens essentiellement avec les membres de la profession universitaire. À la fin des années 1980, une nouvelle configuration universitaire voit le jour en France, résultat du développement de la politique de contractualisation. Elle conduit à un affaiblissement de la profession au profit des établissements et à un recentrage du ministère sur les président·e·s d'université.

Les travaux sur le gouvernement des politiques de l'université et de la recherche documentent le mouvement de centralisation des politiques de l'ESR en direction du pouvoir exécutif depuis les programmes d'investissement d'avenir (Gally, 2018). La participation des membres de la profession n'est pas nouvelle, mais connaît des évolutions, analysées par exemple par Jérôme Aust, Pierre Clément, Natacha Gally, Clémentine Gozlan, Etienne Ollion et Emmanuelle Picard (2021). Les auteurs mettent en lien les nouvelles formes d'intervention de l'État et les transformations de la participation des membres de la profession académique au gouvernement des politiques scientifiques. Ils concluent notamment à un pouvoir scientifique moins concentré et plus morcelé à partir de 2000.

Jérôme Aust et Clémentine Gozlan (Aust et Gozlan, 2021) plaident pour l'analyse des formes d'investissement de certain·e·s professionnel·le·s dans l'élaboration des réformes. C'est ce que propose Clémentine Gozlan dans ses études sur l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (2020) ou sur le mouvement Sauveons la recherche (2021), qui lui permettent de montrer les clivages internes à la profession et l'association des professionnel·le·s au gouvernement de leur secteur, dans le cas particulier de la création d'une agence d'évaluation ou d'un mouvement social.

Nous souhaitons contribuer à la compréhension de ces formes de participation en nous concentrant sur la présence des professionnel·le·s de la recherche dans l'arène parlementaire pendant la préparation de la LPR. À notre connaissance, l'investissement des académiques dans le processus législatif d'une réforme n'a pas été étudié et, plus largement, plusieurs travaux en sciences politiques soulignent le désintéressement pour l'étude du travail législatif (Nay, 2003 ; Rozenberg et Kerrouche, 2009 ; Milet, 2010). Cet article propose une vision originale de la construction collective d'une politique publique de l'ESR, en mettant la dimension parlementaire au premier plan. Cette étude prend un sens particulier dans le contexte parlementaire de la LPR, marqué par le renouvellement de l'Assemblée nationale en 2017, à la suite de la campagne du groupe La République en marche (LREM) sur le thème du « renouveau de la vie politique française » et à une procédure particulière de recrutement des candidat·e·s. Malgré une ouverture sociale limitée (Rouban, 2017), des changements dans les trajectoires d'entrée en politique et de nouveaux profils de député·e·s apparaissent¹⁰.

10. Par exemple, rajeunissement de l'Assemblée, davantage de novices en politique, retour massif des fractions économiques des classes supérieures. Voir aussi : Boelaert, J., Michon, S. et Ollion, É. (2018). Le temps des élites : ouverture politique et fermeture sociale à l'Assemblée nationale en 2017. *Revue française de science politique*, 68, 777-802.

Malgré le poids de l'exécutif sur la fabrique des politiques publiques, Olivier Nay (2003) pointe l'intérêt de l'étude des pratiques d'assemblée, notamment car les comportements des élu·e·s ne s'expliquent pas que par les buts poursuivis, mais aussi par leurs propriétés sociales et les attentes extérieures au Parlement. Leurs origines professionnelles sont un des éléments structurants de l'activité parlementaire, dont les débats ne peuvent se résumer à l'affirmation de clivages politiques (Vauchez et Willemetz, 2007), surtout dans le cas des parlementaires-académiques, pour lesquels nous montrons que les clivages académiques jouent un rôle prépondérant. Nous étudierons plus précisément la réfraction du champ académique dans l'espace parlementaire (1). Elle est le fait d'un pôle particulier du monde universitaire (2), ce qui a pour conséquence une clôture des débats au profit d'un mode de régulation concurrentielle de la recherche (3).

PARTIE 1 : RÉINVESTIR SES CAPITAUX : ÊTRE UNIVERSITAIRE AU PARLEMENT

Dans l'arène parlementaire, un passage dans le monde universitaire, aussi court soit-il, est souvent revendiqué par les élu·e·s. Il leur apporte une légitimité particulière. Les entretiens et l'analyse des discussions parlementaires montrent un réinvestissement des capitaux universitaires dans les prises de position (1), que les député·e·s et sénateur·rice·s utilisent pour donner du poids à leurs arguments (2), ce qui permet d'éviter l'usage de mauvais registres de justification qui leur porte préjudice (3).

1.1 Faire primer son identité d'académique et transférer ses capitaux

Les compétences scientifiques, la connaissance du sujet et l'expérience acquise au cours de leur trajectoire professionnelle antérieure sont invoquées par les élu·e·s dans les discussions parlementaires et au cours de l'enquête pour justifier leurs comportements. Dans certains cas, cette identité d'académique prime sur leur nouvelle appartenance à l'espace parlementaire.

Par exemple, un de nos répondants est chercheur au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) puis directeur de recherche à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale. Il est élu député en 2017, et fait état d'un engagement politique limité aux sujets qui sont les siens dans le champ académique. Il explique ne pas avoir voulu prendre de fonction politique jusqu'à l'élection d'Emmanuel Macron puis s'être finalement impliqué dans le milieu pour avoir une plus grande maîtrise de ses décisions. Il fait partie d'un groupe proche de la majorité, et il explique parvenir « sans difficulté à ne rester que dans [sa] ligne de nage¹¹ », en ne s'occupant que des thématiques qui « [l']interpellent, qui [l']intéressent, pour lesquelles [il] a éventuellement quelques compétences ».

11. Entretien n° 9, parlementaire d'un groupe proche de la majorité ; carrière académique ; membre de la commission saisie au fond et d'un groupe de travail préparatoire. Les extraits suivants sont issus du même entretien.

Outre la volonté de restreindre ses dossiers aux sujets liés à son expertise professionnelle, cet élu adopte une position de distanciation vis-à-vis de l'arène parlementaire, en se désignant à l'extérieur de cet espace et en critiquant les stratégies professionnelles des agent·e·s inséré·e·s dans le champ. Il indique n'avoir « jamais cru à la gauche et à la droite » et ne pas faire de « politique politicienne », car « [il s'en] fout de la droite [il s'en] fout de la gauche, c'est pas [son] problème ». En décrivant sa position comme extérieure au monde parlementaire alors que c'est désormais son activité principale et en veillant à restreindre ses activités à ses champs de compétences universitaires, ce député insiste sur le réinvestissement de son expérience et de ses capitaux universitaires dans sa participation au dossier de la LPR. La dévalorisation des autres élu·e·s participe de sa propre mise en récit et accroît sa légitimité.

Cette multipositionnalité est un moyen pour les élu·e·s d'expliquer et de justifier leurs prises de position. C'est par exemple le cas dans les discussions sur la suppression de la qualification¹². Elles renvoient plus largement à la place du Conseil national des universités (CNU) dans la régulation de la profession. Emmanuelle Picard (2020) explique que les débats sur le CNU éclairent deux modèles de gestion de la profession : d'une part, l'idée d'une « profession dont l'indépendance est fondée sur la garantie d'un statut national et d'une régulation centralisée », et d'autre part, un mode de régulation fondé sur la concurrence, dans lequel le CNU est un obstacle. L'affrontement de ces deux visions sur la place et le rôle de l'instance se donne à voir au moment des réformes, lorsque la question de ses compétences est mise à l'agenda. En 2013, une proposition d'amendement est déposée par les sénateur·rice·s M. Gattolin, Mmes Bouchoux, Blandin, Benbassa, pour supprimer la procédure de qualification. Dans une note¹³ sont avancés les arguments classiques contre le CNU : dysfonctionnements, discrédit jeté au doctorat, possibilité de lutter contre le localisme¹⁴ par d'autres moyens. Une vague de protestations a suivi cette tentative sénatoriale. La CP-CNU¹⁵ rejette les arguments invoqués et se positionne pour le maintien de la qualification, se disant « scandalisée par le vote au Sénat »¹⁶ de cet amendement. Des syndicats, du SNEsup¹⁷ au Sgen-CFDT¹⁸, et une large part de la communauté universitaire

12. La qualification est une étape nécessaire pour être admissible à une candidature aux corps de maître·sse·s de conférences et de professeur·e·s des universités. Le CNU est responsable de cette opération.

13. https://histoiresduniversites.files.wordpress.com/2013/06/qualification_berger_arguments.pdf (consulté le 24/10/2023)

14. Le recrutement d'une personne qui est originaire de l'université qui recrute ou qui y a déjà exercé des fonctions.

15. La commission permanente du CNU regroupe les membres des bureaux des sections du CNU.

16. <https://histoiresduniversites.files.wordpress.com/2013/06/qualif-communique3a9-cpcnu.pdf> (consulté le 24/10/2023)

17. <https://www.snesup.fr/suppression-de-la-qualification-non-a-cette-provocation-inacceptable> (consulté le 24/10/2023)

18. <https://www.sgen-cfdt.fr/actu/supprimer-la-qualification-serait-irresponsable/> (consulté le 22/04/2024)

s'y sont aussi opposés¹⁹. Il a finalement été réécrit pour maintenir la procédure de qualification et prévoit deux ans pour qu'une nouvelle proposition soit faite sur le sujet.

Une telle proposition d'amendement a été renouvelée en 2019 dans le cadre des discussions de la loi sur la transformation de la fonction publique²⁰, mais n'a à nouveau pas été adoptée.

En octobre 2020, un amendement déposé par le sénateur Hingray au nom du groupe Union centriste propose, à titre expérimental, de supprimer l'obligation de qualification par le CNU pour les maître-sse-s de conférences souhaitant accéder au corps des professeur-e-s d'université. Comme en 2013, cet amendement a fait l'objet de vives protestations des enseignant-e-s-chercheur-ses-s (la pétition contre la suppression de la qualification par le CNU a recueilli 13 104 signatures²¹), des syndicats (même les plus favorables à la loi), des associations professionnelles²² et de la CP-CNU. Elles n'ont pas conduit au retrait de l'amendement, adopté par la CMP le 9 novembre 2020.

Après plusieurs tentatives infructueuses de suppression de la procédure de qualification, le pas est franchi avec la LPR. L'article 5 de la loi prévoit la possibilité de déroger, à titre expérimental, à l'obligation de qualification pour l'accès au corps des professeur-e-s des universités. L'objectif annoncé de cette disposition est d'élargir les viviers de candidat-e-s et de fluidifier l'accès au corps.

Lorsque les parlementaires-académiques évoquent leur prise de position sur ce sujet, leur socialisation professionnelle est très visible et sert d'argument pour justifier leurs avis.

Le CNU aussi je connais bien vous savez [...], j'étais membre du CNU [numéro de la section] [...] Honnêtement. Le CNU. Franchement. Nous en plus on était une section [...] on avait une minute par dossier. Et derrière, qu'est-ce que ces gens-là me disent, ils me disent oui vous allez favoriser l'endo-recrutement et le localisme. Ben, oui. Ah bon, et pourquoi le système actuel ne le fait pas ? Vous regardez les chiffres actuels, plus de 80 % des recrutés viennent de l'université où le poste a été créé²³. (Entretien n° 9, parlementaire

19. <https://www.petitionenligne.fr/cpcnu> (consulté le 24/10/2023) : 17 510 signatures recueillies contre la suppression de la qualification par le CNU.

20. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/1924/AN/879> (consulté le 25/10/2023)

21. https://www.change.org/p/enseignants-chercheurs-non-C3%A0-la-suppression-de-la-qualification-par-le-cnu?recruiter=88694956&utm_source=share_petition&utm_medium=copylink&utm_campaign=share_petition (consulté le 25/10/2023).

22. Par exemple, la Société Mathématique de France (<https://smf.emath.fr/actualites-smf/021120-amendement-adopte-senat-supprimant-la-qualification-aux-postes-mcf-et-pu>, consulté le 25/10/2023); Qualité de la Science Française (<https://www.qsf.fr/2020/10/30/le-senat-contre-luniversite/>, consulté le 25/10/2023) ; le collectif des Sociétés Savantes Académiques de France (<https://societes-savantes.fr/wp-content/uploads/2020/10/CP-Socacad-amendements-Senat.pdf>, consulté le 25/10/2023) ; l'Association Française de Sociologie (<https://afs-socio.fr/retrait-amendements-senatoriaux-lpr/>, consulté le 25/10/2023).

23. Dans certaines sections du CNU et pour les professeur-e-s seulement, le taux d'endorecrutement peut aller jusqu'à 79 %. Mais la moyenne en 2019 est de 17 % pour les maître-sse-s de conférences et

d'un groupe proche de la majorité ; carrière académique ; membre de la commission saisie au fond et d'un groupe de travail préparatoire)

Ce répondant prend pour référence le fonctionnement de sa discipline, son expérience dans les instances professionnelles de l'ESR, les cas qui l'entourent pour justifier son avis et ses interventions sur le sujet. Or, chaque section du CNU a un fonctionnement différent, les pratiques de qualification n'ont pas les mêmes enjeux²⁴, ce qui empêche toute forme de généralisation d'une expérience particulière. Ce sujet a été débattu dans la communauté universitaire²⁵. Or, ce moment de débat collectif est ici réduit à une expérience particulière, qui ne peut pas résumer le fonctionnement de l'ensemble du CNU. Cela opère une forme de clôture du débat.

1.2 Se revendiquer du monde académique pour être légitime

Même un passage court et peu structurant dans leur carrière est utilisé par certain-e-s parlementaires comme une stratégie pour se faire entendre et s'affirmer légitime à intervenir sur cette réforme.

C'est le cas d'un parlementaire interrogé, qui, après une carrière dans le privé, prépare un « *executive doctorate in business administration* », présenté en entretien comme une thèse en sciences humaines²⁶, soutenu en 2019 alors qu'il est déjà député. Quand nous l'interrogeons sur son parcours, il est difficile d'obtenir des informations précises qui retracent l'intégralité de sa trajectoire scolaire et professionnelle avant son activité de parlementaire, puisqu'il n'évoque pas les fonctions qu'il a occupées pour-tant plusieurs années dans des cabinets de conseil. La mise en avant des seuls aspects académiques de son parcours entre en résonnance avec les observations faites lors de l'entretien, dans son bureau à l'Assemblée nationale, où certains livres de sa bibliothèque, symboliquement dotés d'un capital scientifique important, étaient mis en évidence²⁷. L'unique référence à un éventuel passage dans le monde de l'entreprise est assez vague, puisqu'il n'évoque ni les cabinets de conseil ni les fonctions qu'il a pu exercer dans cet espace, décriant plutôt ces métiers.

Sauf qu'on a été dans des sociétés où c'était l'inverse, c'est-à-dire que quand c'est utile, c'est dévalorisé. Les agriculteurs qui gagnent 600 euros par mois, pareil pour les soignants, les profs qui sont payés au rabais, par contre tous les métiers un peu *bullshit*, les *bullshit jobs*, il y a eu beaucoup de choses là-dessus en disant : voilà, je sais faire des

44 % pour les professeur-e-s, loin de ce qu'annonce ce répondant. <https://www.aefinfo.fr/depeche/641081-l-endorecrutement-est-de-17-pour-les-mcf-et-de-44-pour-les-professeurs-en-2019-le-detail-par-section-cnu> (consulté le 24/06/2024).

24. Certaines sections ont des taux de qualification beaucoup plus faibles que d'autres car elles ne qualifient qu'à hauteur du nombre de postes mis au concours. C'est le cas par exemple de la section 02 (droit public).

25. Pour un résumé de la controverse, voir : <https://cartodebat.fr/contribuniv/db/2-controverse-maintenir-ou-supprimer-la-qualification--> (consulté le 24/06/2024)

26. Le DBA ne permet pas de poursuivre une carrière académique et n'est pas reconnu par l'état français comme un doctorat.

27. Par exemple, *La Noblesse d'État* de Pierre Bourdieu.

PowerPoint et faire des stratégies à 150 ans qui ne servent à personne, là je vais être payé 10 000 balles par mois. (Entretien n° 14, parlementaire de la majorité ; carrière privée puis politique ; membre de la commission saisie au fond)

L'engagement de ce député dans le dossier de la LPR n'est pas exclusif. Pour lui, c'est une chance politique comme une autre. Pourtant, il le justifie à partir d'une critique du monde dans lequel il a passé la majeure partie de sa carrière professionnelle, et d'une appartenance à l'espace académique. Or, celle-ci se résume à l'expérience du doctorat en administration des affaires (DBA), et après son mandat de député, cet élu n'a pas rejoint le monde universitaire.

Il n'est pas le seul à évoquer son parcours pour appuyer sa légitimité. Valérie Gomez-Bassac l'a fait, elle, lors d'une séance publique à l'Assemblée nationale.

Étudiante boursière, étudiante salariée, vacataire, ATER — attachée temporaire d'enseignement et de recherche —, vacataire sous contrat principal extérieur, contractuelle, obtention de la qualification après un premier échec, recherche de poste, embauche difficile avec des enfants en bas âge, puis, enfin, le recrutement. Ce parcours est celui de nombreux jeunes ; ce parcours, ce fut aussi le mien. (Valérie Gomez-Bassac, Séance publique du lundi 21/09/2020)

Valérie Gomez-Bassac était maîtresse de conférences à l'Université de Toulon depuis 2009 et ancienne vice-doyenne de la faculté de droit entre 2012 et 2017. Elle est également avocate en droit des affaires depuis 2011. Ces activités professionnelles sont mises en pause avec son élection en 2017 dans le Var pour LREM. Lors de ce premier engagement politique, elle est membre de la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation, de la commission des Affaires européennes, et porte-parole du groupe LREM à l'Assemblée à partir de 2019. L'énoncé de son parcours, en séance publique à l'Assemblée nationale, est ici aussi un rappel de son appartenance au champ académique, qu'elle revendique pour assoir son identité d'universitaire dans l'espace parlementaire et apparaître légitime et crédible.

1.3 Utiliser un mauvais registre de justification

À l'inverse, les parlementaires qui n'ont pas occupé de position professionnelle dans le monde académique avant d'entrer dans le champ parlementaire présentent leur participation à l'élaboration de la LPR comme étant beaucoup moins cohérente, presque comme le fruit du « hasard ». La façon de se présenter lors des entretiens est éclairante sur ce point. Par exemple, Sébastien Nadot²⁸ dit avoir été « propulsé » hors de son « terrain de jeu quotidien » (il était membre de la commission des affaires étrangères). Laure Darcos, pourtant rapporteure de la loi au Sénat, explique qu'elle n'est « pas scientifique au départ ». Ni l'un ni l'autre ne se présentent comme des spécialistes du sujet, même qu'ils minimisent leur expertise. Proposition de reformula-

28. Député LREM en 2017, il est exclu du groupe après avoir voté contre le budget 2019. Il rejoint le groupe Écologie, démocratie et solidarité puis le groupe Libertés et territoires.

tion de cette dernière phrase : ni l'un ni l'autre ne se présentent comme des spécialistes du sujet, et iels minimisent leur expertise.

Dans l'expression des prises de position, les logiques politiques et les enjeux partisans sont beaucoup plus visibles et assumés chez les parlementaires politiques. Les parlementaires académiques, eux, vont plutôt transférer leurs capitaux universitaires. Ainsi, alors que ces dernière-s revendiquent se positionner par rapport à leur expérience dans le monde universitaire, sur un mode dépolitisé et pragmatique, les parlementaires politiques, eux-elles, font intervenir des logiques plus proprement politiques.

Je me suis sentie un petit peu flouée là-dessus, j'ai été un peu poussée par ma droite pour la suppression des qualifications, le CNU voilà exactement, pardon. Et c'est vrai que moi j'avais absolument pas l'idée de la supprimer [...] Ça a été très brutal, après je pense que ça a permis, et je pense vraiment que le gouvernement s'est essayé au dialogue pour montrer qu'on pouvait faire des sélections autrement et que peut-être qu'il y avait un peu d'obsolescence en fait de ces sélections, surtout dans certains secteurs. J'espère, on verra parce que de toute façon, c'est toujours un peu un pari, vous croyez vraiment toujours bien faire. Parce que nous, ce n'est pas dans notre intérêt de vouloir faire exploser un système qui quand même marchait avant. On essaie toujours de progresser et de faire au mieux, et en tous cas de trouver l'équilibre entre les différentes parties. Donc j'espère au final que cette remise en question du CNU sera bénéfique, c'était vraiment pas ma position au départ. (Entretien n° 11, parlementaire de l'opposition droite ; carrière politique ; membre de la commission saisie au fond)

L'explication de l'avis de cette répondante apparaît moins tranchée et définitive. Il n'est pas exprimé de façon aussi personnelle, ce qui se traduit dans les entretiens par une mise en récit des prises de position au nom de l'institution d'appartenance, de la cohérence avec un programme politique, par l'utilisation du pronom indéfini « on », ou en rapportant les avis d'autres acteur-ice-s, davantage qu'en leur nom propre.

Dans certains moments de crise, les différences dans les logiques de positionnement et les registres de justification utilisés sont particulièrement visibles. Alors, l'utilisation d'idées en circulation dans le milieu politique peut se heurter au fonctionnement du champ académique. Ce fut par exemple le cas lors de la séquence d'adoption des amendements n° 147²⁹ et n° 234³⁰ au Sénat, le 29 octobre 2020.

La sénatrice Laure Darcos, rapporteure, présente et défend l'amendement n° 234, en faisant le lien avec l'assassinat de Samuel Paty deux semaines plus tôt. L'idée est de compléter l'article 58 de la loi Savary³¹ en inscrivant les libertés académiques dans le

29. Qui ajoute un article 1^{er} B au texte de loi : « Le fait de pénétrer ou de se maintenir dans l'enceinte d'un établissement d'enseignement supérieur sans y être habilité en vertu de dispositions législatives ou réglementaires ou y avoir été autorisé par les autorités compétentes, dans le but d'entraver la tenue d'un débat organisé dans les locaux de celui-ci, est puni d'un an d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende. »

30. Qui ajoute un article 1^{er} A : « Les libertés académiques s'exercent dans le respect des valeurs de la République. »

31. « Les enseignants-chercheurs, les enseignants et les chercheurs jouissent d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et de leurs activités de recherche, sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions du présent code, les principes de tolérance et d'objectivité. »

respect des valeurs de la République, « au premier rang desquelles la laïcité »³², précise-t-elle. Ces ajouts sont dénoncés dès le lendemain par une partie de la communauté universitaire³³. Le collège des sociétés savantes académiques en a demandé le retrait quelques jours plus tard³⁴, comme d'autres associations professionnelles³⁵. Ces réactions s'inscrivent dans un contexte déjà tendu à la suite des propos de deux ministres sur « l'islamogauchisme » à l'université³⁶ et dénoncent une restriction des libertés académiques soumises à des limites politiques aux frontières floues.

Les explications de la sénatrice sur cette séquence illustrent la distinction entre parlementaire-politique et parlementaire-académique établie dans cet article :

À titre personnel, vous savez, on était juste après l'assassinat de Samuel Paty et j'ai essayé en fait d'améliorer, enfin, moi, de mon point de vue, la définition de la liberté académique et ça a été très mal ressenti et j'ai compris les choses après. C'est qu'en fait autant pour un professeur dans l'Éducation nationale, donc en fait jusqu'au secondaire, bien évidemment ses cours doivent être dans le respect de la laïcité et des valeurs de la République. Autant dans le monde de l'université, une liberté académique, on lui laisse toute liberté, et ce n'est qu'a posteriori que l'université peut, enfin doit porter plainte contre le professeur qui a dit ce genre de choses. Et en fait je voulais bien faire, pour moi la liberté académique, ce n'est pas qu'elle s'arrêterait aux valeurs de la République, mais c'était forcément un partage de cette valeur que ne pouvait que partager aussi les professeurs d'université. (Entretien n° 11, parlementaire de l'opposition droite ; carrière politique ; membre de la commission saisie au fond)

Sa démarche est expliquée par une confusion entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur. Ce n'est pas tant la prise de position en elle-même qui met en jeu ici la distinction entre parlementaire-politique et parlementaire-académique, mais la justification donnée au positionnement sur cet amendement. Il est le résultat d'une mauvaise compréhension du fonctionnement du monde universitaire, qu'il vient heurter.

Lors de la CMP, une nouvelle formulation de l'amendement n° 234 est adoptée en réponse à ces réactions : « Les libertés académiques sont le gage de l'excellence de l'enseignement supérieur et de la recherche français. Elles s'exercent conformément au principe à caractère constitutionnel d'indépendance des enseignants-chercheurs. » L'amendement n° 147 sur la répression des intrusions dans un établissement d'ensei-

32. Compte-rendu des débats en séances publiques, première lecture du Sénat, les 28, 29 et 30 octobre 2020. Voir <https://www.senat.fr/seances/s202010/s20201028/s20201028009.html>, consulté le 19/07/2023.

33. Voir par exemple, <https://academia.hypotheses.org/27401>, consulté le 19/07/2023.

34. <https://societes-savantes.fr/communiqu-de-presse-retrait-de-3-amendements-senatoriaux-a-la-lpr/>, consulté le 19/07/2023.

35. <https://afs-socio.fr/retrait-amendements-senatoriaux-lpr/>, consulté le 19/07/2023.

36. Voir par exemple <https://franceuniversites.fr/actualite/islamo-gauchisme-stopper-la-confusion-et-les-polemiques-steriles/>, consulté le 19/07/2023.

gnement supérieur avec l'intention de perturber un débat n'est par contre pas modifié et devient le nouvel article 20 bis de la loi³⁷.

Ces modifications ne sont pas suffisantes aux yeux de certain-e-s parlementaires, comme Cédric Villani, qui, pourtant favorable au texte du projet de loi lors de la première lecture à l'Assemblée nationale, votera contre le texte de la CMP. Il précise, dans une lettre du 17 novembre 2020, « en tant qu'universitaire, je ne puis voter pour une telle limitation de nos précieuses libertés académiques ». Le revirement de la position de ce député sur la loi intervient après le vote des amendements n° 147 et n° 234. Son identité d'universitaire est invoquée prioritairement par rapport à celle de député, résultat de sa compréhension du fonctionnement universitaire, sa connaissance de son histoire et son acculturation professionnelle qui n'est pas celle des acteur-ric-e-s issu-e-s du monde politique. Alors, même si les parlementaires-académiques ne font pas le même usage de leur double identité, elle reste un argument d'autorité et de légitimité dans les discussions au Parlement.

Finalement, même si l'identité académique est construite à partir d'une expérience assez insignifiante, elle est toujours mise en récit dans l'engagement parlementaire. Les élu-e-s gagnent à se revendiquer du monde universitaire et à réinvestir leurs capitaux pour prendre position. Iels en tirent une certaine légitimité, qui peut faire défaut aux parlementaires politiques. Le champ académique se réfracte alors dans le fonctionnement du monde parlementaire. Néanmoins, le monde universitaire est hétérogène et traversé de clivages. Tous-tes les universitaires ne sont pas représenté-e-s au Parlement. Quel pôle du champ académique est importé dans le champ parlementaire ? Quelles sont les conséquences de cette réfraction sur le comportement des élu-e-s et sur la loi ?

PARTIE 2 : HOMOLOGIE DES PRISES DE POSITION DES ACADÉMIQUES DANS LES DEUX ESPACES

Les professionnel-le-s de la recherche présent-e-s au Parlement sont issu-e-s d'un pôle particulier de l'espace universitaire et sont doté-e-s des attributs de l'élite scientifique. Dans l'ACM, ils sont associés au soutien à la loi. Dans le champ académique, c'est également ce pôle qui manifeste son adhésion à la réforme.

D'après l'ACM, l'espace parlementaire est d'abord structuré selon l'adhésion ou l'opposition à la LPR. Les mesures qui structurent le plus l'espace (CDI de mission, CPJ, budget, revalorisation) sont les points de cristallisation des tensions pendant l'élaboration de la loi.

37. « Le fait de pénétrer ou de se maintenir dans l'enceinte d'un établissement d'enseignement supérieur sans y être habilité en vertu de dispositions législatives ou réglementaires ou y avoir été autorisé par les autorités compétentes, dans le but de troubler la tranquillité ou le bon ordre de l'établissement, est passible des sanctions définies dans la section 5 du chapitre I^{er} du titre III du livre IV du code pénal. » Cet article sera censuré par le Conseil constitutionnel (décision n° 2020-820 DC du 21 décembre 2020).

La loi se compose d'un rapport annexé et de 48 articles, répartis en 5 titres.

Le premier titre, intitulé «orientations stratégiques de la recherche et de la programmation budgétaire», présente les objectifs et les montants des financements prévus dans la loi. Dans le deuxième titre, «améliorer l'attractivité des métiers scientifiques», de nouveaux dispositifs de recrutement sont mis en place: CPJ, contrat doctoral de droit privé, contrat postdoctoral, CDI de mission. Le troisième titre, «consolider les dispositifs de financement et d'organisation de la recherche», contient des mesures sur l'intégrité scientifique, le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, l'Agence nationale de la recherche (ANR)³⁸ et le doctorat. L'avant-dernier titre, «renforcer les relations de la recherche avec l'économie et la société», prévoit des dispositifs facilitant la mobilité des chercheur-euse-s vers le privé et les liens entre la recherche et les entreprises. Enfin, le dernier titre, «mesures de simplification et autres mesures», règle des situations diverses, comme la dissolution de l'institut agro-nomique, vétérinaire et forestier, la ratification de l'ordonnance de 2018, etc.

Le rapport annexé présente le diagnostic sur lequel se fonde la réforme («un besoin critique de cadrage stratégique pluriannuel de la recherche française et de réinvestissement massif dans celle-ci») et fait un état des lieux de la situation du secteur. Il établit ensuite une série d'objectifs et de priorités pour la recherche, qui se retraduit dans les différentes sections de la loi.

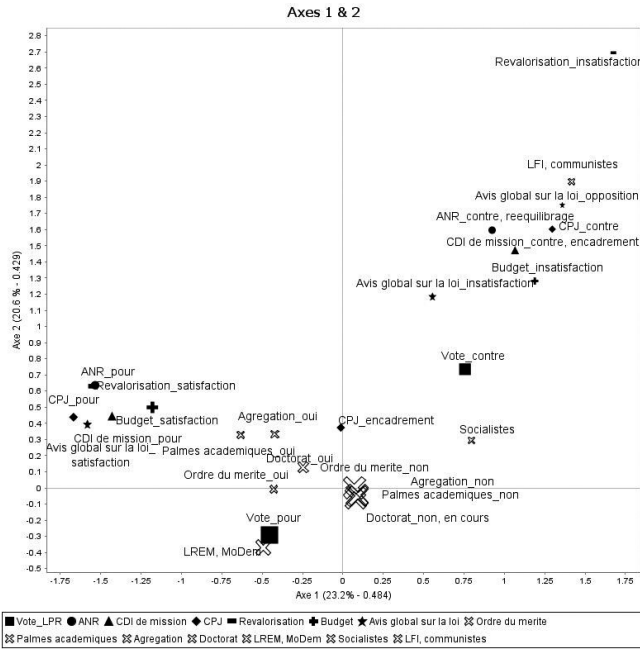
Des mesures ont été plus clivantes et conflictuelles que d'autres. Par exemple, les CPJ (article 4) prévoient la possibilité de recruter des docteur-e-s sur un poste contractuel de six ans maximum en vue d'une titularisation dans le corps de professeur-e-s des universités ou de directeur-ric-e-s de recherche. Les CDI de mission sont des contrats de droit public dont l'échéance est la réalisation du projet ou de l'opération. Nous revenons plus précisément sur les discussions sur ces articles dans une partie suivante.

Sur le premier axe, l'adhésion (aux mesures et à la loi) est associée aux individus des groupes politiques majoritaires ou proches (LREM, Mouvement démocrate), titulaires d'attributs académiques (agrégation), de distinctions scientifiques (palmes académiques), et honorifiques (ordre du mérite). De l'autre côté de l'axe, l'opposition répond à des logiques partisans (socialistes), mais aussi à des enjeux de socialisations professionnelles puisque les académiques n'y sont pas représentés³⁹.

38. L'ANR finance les équipes de recherche sous forme de contrats de recherche à durée déterminée.

39. Le deuxième axe oppose les individus insatisfaits et opposés à la loi à ceux qui ne se sont pas exprimés publiquement sur les différents points de la réforme envisagés dans l'analyse. L'analyse se concentre ici sur le premier axe.

Figure 1 : Axes 1 et 2, variables de prise de position et variables de consécration scientifiques et honorifiques



Les parlementaires académiques sont alors présent-e-s du côté de l'adhésion. Statistiquement, ces individus ont un doctorat et une agrégation, iels ont reçu les palmes académiques et l'ordre du mérite.

Dans l'espace parlementaire, l'ACM montre que les parlementaires-académiques qui ont pris position pour la loi et ses dispositifs font partie d'un pôle particulier de l'ESR, d'une élite scientifique dotée de capitaux symboliques et de signes de reconnaissance scientifique importants.

Ce résultat corrobore ce que nous observons dans le champ académique : une autre ACM a été réalisée à une échelle plus globale de production de la loi, prenant aussi en compte les universitaires non parlementaires (Soler, thèse de doctorat en cours). Dans cet espace, les divisions les plus structurantes sont les divisions internes à l'université. Le premier axe oppose les académiques selon leur pouvoir et prestige universitaires, et les prises de position sur la loi suivent cette distinction : les président-e-s d'établissement d'ESR et les scientifiques d'élite sont plus favorables à la réforme que les autres.

Ainsi, dans l'espace académique, la défense de la loi est assurée par un pôle particulier, doté de capitaux symboliques et de signes de reconnaissance scientifique importants, comme les académiques dans le champ parlementaire. Les réactions et contributions du monde universitaire qui ont suivi l'annonce de la loi en février 2019 confirment ce résultat.

Une tribune parue dans *Le Monde* en septembre 2020⁴⁰ en soutien à la loi est signée par cinq professeur-e-s du Collège de France, ayant tous-tes reçu de nombreuses distinctions scientifiques et honorifiques, et pour certain-e-s faisant partie aussi d'autres institutions prestigieuses comme l'Académie des Sciences. Une de nos répondantes est titulaire d'une chaire au Collège de France. Elle a occupé des fonctions de direction d'un laboratoire, et fait partie de nombreux comités, notamment l'Académie des Sciences (en y occupant des fonctions de direction). Cette personne a obtenu de nombreuses distinctions scientifiques, dont la médaille d'or du CNRS dans les cinq dernières années, et honorifiques (officière de la Légion d'honneur et commandeur de l'ordre national du mérite). Les signataires soulignent, malgré quelques faiblesses, «de réelles avancées dans la politique scientifique du pays». Ils défendent les dispositifs les plus controversés comme les CPJ en faisant référence aux pratiques internationales, mais aussi la recherche par projets et les CDI de mission scientifique. Lors de notre entretien, elle revient sur cette tribune et félicite la volonté affichée de la loi d'améliorer l'attractivité de la France. Elle évoque le consensus sur cette loi au sein du Collège de France, sans se souvenir de mesures clivantes ou d'une dimension disciplinaire des prises de position.

Quelques mois avant, en février 2020, une pétition de soutien à la loi a recueilli 362 signatures⁴¹, dont les 182 premières⁴² viennent de membres de l'Académie des sciences, d'un nombre limité de disciplines (physique, biologie, médecine, chimie et mathématiques), beaucoup ayant reçu un prix Nobel ou une médaille du CNRS.

Enfin, plusieurs groupements d'universités ont aussi exprimé leur approbation avec les intentions de la loi, comme l'Udice par exemple. Cette alliance regroupe dix universités, dont neuf ont l'étiquette initiative d'excellence⁴³. Elle explique œuvrer «pour une recherche d'excellence, la performance de l'enseignement supérieur, et le développement d'écosystèmes d'innovation attractifs en France et en Europe⁴⁴». Son président, Michel Deneken, est le président de l'Université de Strasbourg, professeur en théologie. Interrogé sur l'adhésion de l'Udice au projet de loi, il explique que l'esprit de la loi va dans le sens de beaucoup de propositions faites par l'Udice. À l'inverse, l'Alliance des universités recherche et formation, regroupement d'établissements hors universités parisiennes et dites d'excellence, défend une autre approche de l'ESR,

40. https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/09/21/la-loi-de-programmation-pluriannuelle-permettra-a-la-france-de-rester-un-phare-de-la-recherche-europeenne_6052987_3232.html (consulté le 11/12/2023).

41. https://www.change.org/p/emmanuel-macron-les-scientifiques-r%C3%A9affirment-l-absolue-n%C3%A9cessit%C3%A9-d-une-loi-ppr-et-de-son-financement?recruiter=1043883415&utm_source=share_petition&utm_medium=copylink&utm_campaign=share_petition&utm_term=share_petition (consulté le 11/12/2023).

42. Réalisée par Chiara Piai et partagée sur la liste mail Facs et labos en lutte le 24/02/2020.

43. Programme d'emprunt national lancé en 2009 pour créer de grands pôles universitaires pluri-disciplinaires, de taille et de réputation mondiale.

44. <https://www.udice.org/a-propos/#nos-missions> (consulté le 20/05/2024).

centrée sur les étudiant·e·s et sur la promotion d'une excellence distribuée. Cette association se montre plus réservée sur la loi et ses dispositifs⁴⁵.

Ainsi, une homologie existe entre la structuration des prises de position des parlementaires académiques dans le champ parlementaire et la structuration des prises de position des chercheur·euse·s et enseignant·e·s-chercheur·euse·s dans le champ académique. Autrement dit, les profils des académiques qui soutiennent la loi, dans leur champ d'origine ou dans l'espace parlementaire, présentent de grandes similitudes. L'autonomie de cet espace se réfracte chez les parlementaires et les clivages se jouent dans la production de la loi (Bourdieu, 1976 ; Charle, 1983 ; Sapiro, 2019).

Si ces individus sont des relais entre les espaces parlementaire et universitaire, alors une vision particulière des politiques de la recherche est véhiculée. À l'interface des deux espaces concernés, iels portent la volonté politique des scientifiques et soutiennent l'initiative politique auprès de leurs (ex-)pairs universitaires et chercheur·euse·s.

Donc [professeur au Collège de France] essayait de rédiger une sorte de plan, donc c'est l'opportunité. Je me souviens qu'il m'a appelé plusieurs fois pour me dire : il faut qu'on en parle, je vais lancer le truc, il faut qu'on soit solidaires, etc. Je lui ai dit écoute bien sûr, on va faire, je soutiendrai.

[...] Il [ancien membre du cabinet du MESRI] me téléphone [...] et il me dit, en substance, écoute le truc sur la revalorisation et la recherche, ça va se faire, les planètes sont alignées, les directeurs de cabinet sont d'accord, il y a un alignement, on a réussi à convaincre Bercy, ça va se faire et on va avoir besoin de scientifiques pour lancer une mission de préfiguration. (Entretien n° 23, parlementaire de la majorité puis groupe indépendant ; carrière académique prestigieuse ; membre d'un groupe de travail préparatoire)

Ce répondeur est sollicité d'un côté par un professeur du Collège de France, qui souhaite proposer des idées au ministère pour une future loi et, de l'autre, par un membre du cabinet de Frédérique Vidal qui lui annonce que le chantier de construction de la loi va être lancé. Situé en haut de la hiérarchie universitaire, il produit un discours dépolitisé qui n'examine pas les modalités de mise en œuvre de la loi et le modèle qui y sera promu.

Une fraction de l'élite scientifique pousse à des réformes plus inégalitaires, contre l'avis du reste de la communauté universitaire. La représentation de ce pôle particulier du champ universitaire au Parlement n'est pas sans conséquence.

PARTIE 3 : LES EFFETS DE L'HOMOLOGIE : LA CIRCULATION D'UN MODÈLE DE RÉGULATION CONCURRENTIELLE DE LA RECHERCHE

Que ce soit dans l'espace académique ou dans l'espace parlementaire, les universitaires qui prennent position pour la réforme sont situé·e·s en haut de la hiérarchie universitaire. Or, leurs conditions d'exercice du métier sont assez éloignées du quotidien de

45. Voir par exemple : <https://communicationusmb.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/02/auref-communique-lppr.pdf> (consulté le 24/06/2024).

celles de la plupart des enseignant-e-s-chercheur-euse-s, iels font face à des enjeux spécifiques, qui modèlent leur vision de la recherche.

Cette année-là [2017], je recrute un chargé de recherche, vraiment excellent. Et en même temps, j'ai une ancienne thésarde, qui d'ailleurs a soutenu sa thèse peu de temps avant, qui est allée faire un postdoc et qui, pratiquement au même moment, obtient un poste d'assistant-professeur dans une université américaine. Elle est restée aux États-Unis. Exactement en même temps, elle me tenait au courant de comment ça se passait, elle me dit que son université, qui était vraiment une université pas de première catégorie, lui proposait un million et demi de dollars pour démarrer. Et pratiquement en même temps, à quelques jours près, je recevais une lettre du CNRS me disant que compte tenu de mon recrutement, ma dotation était augmentée de 5000 euros [...] Celui que j'avais recruté au CNRS était top niveau, à un tel point d'ailleurs qu'au bout de quelques années, malgré tout l'effort que j'ai fait pour lui donner des moyens, qu'il avait raisonnablement, il a accepté une offre de l'ETH à Zurich, et il est maintenant prof à Zurich. Voilà la réalité des choses. Nous n'avons pas les moyens d'attirer les meilleurs. Si c'est ce qu'on veut faire, si ce n'est pas ça le sujet, si c'est juste pour recruter des gens qui enseignent, qui font une recherche bonne, mais sans plus, parfait, on peut vivre avec ça. Bon, nous, ce n'était pas comme ça qu'on voyait les choses. À un moment donné, c'est des choix politiques, parce qu'on voit bien aussi que dans notre communauté, comme dans beaucoup de choses en France, la notion d'égalité de traitement, une forme d'égalitarisme, est une chose qui est profondément ancrée dans notre système. De sorte que pour une activité de ce type-là, on peut soit penser qu'elle est comme tout le reste, c'est-à-dire qu'il faut traiter tout le monde pareil, soit que, et ça, c'est mon point de vue, c'était le point de vue de nos collègues, c'est que non, il y a des chercheurs qui sont plus performants que d'autres. Pour tout un tas de raisons. Ce n'est pas qu'ils sont plus intelligents, c'est qu'à un moment donné, ils sont dans un créneau qui est vraiment déterminant, ils travaillent beaucoup, ils ont su s'entourer de collaborateurs de très haut niveau. Et donc de deux choses l'une : soit on leur dit bah excusez-moi, mais vous dépassez un peu trop de la moyenne donc on va vous y ramener en ne vous donnant pas plus que les autres ; soit on est dans un système qui dit c'est là-dessus qu'il faut mettre le pognon c'est sur ces gens-là et à ce moment-là évidemment on en traite une partie différemment des autres. (Professeur au Collège de France, chimie)

Ce répondant, titulaire de la chaire « chimie des processus biologiques » depuis 2008, dirige également le laboratoire du même nom. Il évoque le montant de la dotation qu'il reçoit pour le recrutement d'un chargé de recherche et le compare à ce qu'une ancienne doctorante reçoit pour un postdoc aux États-Unis. Il attribue le départ de ce chargé de recherche à des moyens insuffisants qui ne rendent pas le poste assez attractif. Il conclut sur la coexistence de deux visions : une première, dictée par le principe d'égalitarisme, qui viserait à traiter tout le monde de la même manière et à recruter des individus qui enseignent et font « une recherche bonne, mais sans plus ». Une autre, celle qu'il défend, considère que certains sont plus performants que d'autres, ce qui justifierait un traitement différent, notamment sur l'argent qui leur est alloué.

Ce chercheur connaît des conditions d'exercice bien particulières, loin de représenter le quotidien de beaucoup d'autres membres de la profession. La majeure partie d'entre eux-elles, soit de nombreux-ses autres universitaires rencontré-e-s au cours de

notre enquête, évoquent plutôt un temps restreint pour leur recherche, la gestion de filières surchargées, le manque de personnel et de moyens, la fermeture des parcours, soit une gestion de la pénurie⁴⁶. En évoquant la « réalité des choses », c'est une réalité bien particulière dont il parle. Il défend alors un mode de régulation concurrentielle, qui se décline dans le soutien à plusieurs mesures de la loi. Par exemple, le financement de l'ANR et les nouveaux contrats de mission et CPJ.

3.1 Quel modèle de financement de la recherche ?

Si la nécessité d'investir dans l'ESR fait plutôt consensus, la façon de le faire ne fait pas l'unanimité. L'allocation des moyens relève de choix, sur les destinataires des budgets et la manière de les distribuer. Cela peut par exemple se faire sous la forme d'appels à projets compétitifs ou de façon pérenne sans aspect concurrentiel. Dans la LPR, la décision est prise de concentrer les nouveaux moyens sur l'ANR, dans l'objectif d'augmenter les taux de succès jusqu'à 30 %.

Dans l'espace parlementaire, le sujet oppose les défenseur-euse-s de l'ANR, les demandes de rééquilibrage en faveur des financements récurrents, et les volontés de suppression de l'agence. Deux systèmes de normes entrent en tension : un modèle compétitif et une égalisation de l'accès à la recherche. D'après les résultats de l'ACM présentée dans la deuxième partie, le choix d'un modèle compétitif d'allocation des ressources est soutenu par le pôle parlementaire des académiques d'élite.

Dans l'espace académique, ce soutien est aussi le fait des scientifiques situé-e-s en haut de la hiérarchie universitaire.

Et puis, une autre [contestation] qui ne dépend pas vraiment des crédits, c'est de faire... La part belle à tous les contrats, c'est-à-dire mettre plus d'argent sur des contrats ANR sur cinq ans par exemple, plus que des soutiens de base où tout le monde a. Donc ça, je pense que ce n'est pas tout à fait justifié parce que je pense que ce n'est pas la peine de diluer. On a très peu de crédits, ce n'est pas la peine de diluer à tout le monde des crédits qui seraient mieux placés en les mettant à ceux qui seraient le plus à même de les faire développer. Le fait qu'il y ait des contrats me paraît une bonne chose. (Professeure au Collège de France, sciences expérimentales)

Signataire de la tribune de soutien à la loi évoquée précédemment, cette répondante est issue du groupe de l'élite scientifique. Elle défend le principe du financement sur projets et l'attribution sélective des moyens, en partant du principe que la quantité d'argent n'est pas suffisante et qu'il faut donc sélectionner les individus à qui on le donnera.

46. Un large pan de la communauté universitaire s'est mobilisée contre la loi. Sans pouvoir entrer dans les détails ici, nous pouvons citer par exemple : l'enquête des sociétés savantes qui demande de redonner du temps de recherche aux chercheurs et enseignants-chercheurs ; l'avis négatif du CESE qui se dit « pas convaincu » par les principales mesures sur le financement et l'emploi scientifique ; le rejet du texte par le Comité technique ministériel de l'enseignement supérieur et de la recherche ; les nombreuses pétitions, lettres ouvertes et motions qui ont été largement soutenues pendant cette période.

À l'inverse, un certain nombre de contributions étudiées et d'acteur-ric-e-s interrogé-e-s plaident pour un rééquilibrage en faveur des financements de base. Un collectif de 23 sociétés savantes⁴⁷ a lancé une consultation à la suite de l'annonce de la LPR. Un premier questionnaire pour identifier les attentes principales de la communauté académique recueille plus de 3000 réponses. Le financement étatique de la recherche publique est un des thèmes les plus prioritaires. À l'issue de cette première étape, quatre enquêtes thématiques ont été mises en ligne. Le premier thème concernait le financement institutionnel de la recherche publique, et le constat qui en ressort est l'évolution d'un « système de financement majoritaire par dotation d'État à un système de financement majoritaire par contrats sur Appels à Projets⁴⁸ ». Les résultats des enquêtes soulignent la demande de rééquilibrage au profit des crédits sur dotations d'État.

Les choix politiques et les modalités de mise en œuvre ne font pas consensus, et révèlent des conceptions différentes de la recherche, dans lesquelles se retraduisent les clivages traditionnels du champ académique. Le mode de financement par appels à projets n'est pas nouveau (Aust et Picard, 2014), mais son usage s'est intensifié (Barrier, 2011). Julien Barrier et Emmanuelle Picard montrent que « ce mode de financement tend à créer des disparités de ressources entre chercheurs » (Barrier et Picard, 2020, p. 23) et participent à la différenciation des conditions d'exercice des professionnel-le-s de la recherche. Cette différenciation de faits entre en tension avec l'idéal d'unité dans le monde académique, ce qui se cristallise aussi dans une stratification de la profession recomposée⁴⁹.

3.2 Quel modèle de recrutement ?

Comme pour les financements, les modalités de mise en œuvre des recrutements ne font pas consensus. Deux stratégies peuvent être mises en œuvre : une augmentation des recrutements de fonctionnaires et la création de nouveaux contrats. Dans la LPR, c'est cette option qui est retenue, avec les CPJ et les CDI de mission (voir encadré sur le contenu de la loi).

Au Parlement, les débats ont beaucoup porté sur la limitation de la part de ce type de recrutement, à 10 ou 15 %⁵⁰. D'après les résultats de notre ACM présentée dans la deuxième partie, la défense de ces dispositifs est le fait du même pôle parlementaire des académiques d'élite. Par exemple, Danièle Héryn, députée LREM, professeure des universités en informatique et présidente de l'université Montpellier 2 entre 2008 et

47. Devenu en 2021 le Collège des sociétés savantes académiques.

48. <https://societes-savantes.fr/wp-content/uploads/2019/09/Propositions-pour-la-Loi-de-programmation-pour-la-recherche.pdf> (consulté le 21/05/2024).

49. Les inégalités de capital symbolique structurelles déjà mises en évidence par exemple dans les travaux de Bourdieu se traduisent aujourd'hui à travers les mécanismes d'allocation des ressources par exemple.

50. Finalement, la limite est posée à 20 % des recrutements autorisés dans le corps concerné ou 25 % si le nombre de recrutements dans le corps est strictement inférieur à cinq postes.

2012 explique que « cette nouvelle voie de recrutement vise à retenir les jeunes talents, en particulier dans des domaines où la concurrence des universités étrangères ou des entreprises est forte, par exemple dans l'informatique⁵¹ ».

Dans l'espace académique, le sujet divise aussi. Une part importante de la communauté universitaire et la plupart des organisations syndicales plaident pour un plan massif de recrutement de fonctionnaires dans l'ESR. Dans l'enquête des sociétés savantes, après l'augmentation du budget de la recherche publique, l'attente principale est l'augmentation des recrutements titulaires. Les opposant-e-s aux CPJ et aux CDI de mission craignent une dérégulation des statuts de la fonction publique et une augmentation de la précarité. Le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes note le renforcement d'un « système employant de plus en plus de contractuels-les⁵² » et alerte sur ces évolutions qui se font au détriment des femmes⁵³.

La défense du modèle de recrutement de fonctionnaires se fait au nom d'un idéal de la gestion des carrières et de la façon de faire de la recherche, où la répartition des moyens doit être dirigée vers le plus grand nombre. D'autres universitaires prônent un investissement massif sur un nombre restreint d'individus pilotes des projets. Ces universitaires ont eu des fonctions de direction de laboratoires, de nombreuses distinctions scientifiques et honorifiques nationales, et appartiennent à des établissements prestigieux.

D'après un de nos répondants, responsable des questions ressources humaines de la loi, la possibilité de contourner les procédures habituelles du concours et l'autonomie accordée aux président-e-s d'universités marque le passage d'un modèle de « pêcheur » à celui de « chasseur ».

Donc c'est vraiment une des choses qui a libéré complètement les universités du recrutement via CNU, qualif, puis COS en leur donnant directement la main, je définis mon projet et je pars en chasse. Comme je leur ai dit, on vous propose de passer d'un système où vous allez être un chasseur alors qu'avant vous étiez un pêcheur. Le pêcheur il va au bord de la rivière, il jette son filet et remonte le filet: ça, c'est le concours, on espère que dans le filet on va trouver les bons poissons. Ça marche tant qu'il n'y a pas de gros carnivore qui un peu plus haut m'attrape les poissons avant qu'ils viennent dans mon filet. (Ancien adjoint à la Direction générale des ressources humaines du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche)

Les mêmes arguments sont avancés au Parlement et dans le monde universitaire: attirer les meilleur-e-s candidat-e-s et empêcher leur départ vers d'autres pays, donner

51. Mercredi 9 septembre 2020, audition de Frédérique Vidal par la Commission des affaires culturelles et de l'éducation.

52. Voir https://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/vigilance_e_galite_recherche.pdf (consulté le 15/05/2024), page 5.

53. Les contrats compétitifs comme les CPJ favorisent les hommes en évaluant à partir du nombre de publications (le rapport donne l'exemple de Sciences Po Paris, établissement dans lequel 70 % des bénéficiaires de ce type de contrat sont des hommes, et dont les titularisations ne se sont faites que pour des hommes). Les CPJ et les CDI de mission participent à inscrire des « règles implicites de réussite selon le modèle existant, c'est-à-dire masculin ».

plus d'autonomie de recrutement aux universités. Les parlementaires académiques doté-e-s des attributs de l'élite scientifiques soutiennent un mode de régulation concurrentielle de la recherche pour les financements et les recrutements. Ainsi, la réfraction d'une partie du champ académique dans le champ parlementaire a pour effet la circulation des intérêts d'un pôle particulier du monde universitaire, et donc d'un modèle de politique publique. L'universalisation de leurs intérêts particuliers clôt le débat sur les différentes solutions de réformes pour l'ESR.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Le croisement des méthodes quantitatives et qualitatives pour explorer les liens entre les positions dans le champ académique et la manière de s'impliquer dans le champ parlementaire met en évidence les modalités de participation des professionnel-le-s de la recherche à l'élaboration des réformes de leur secteur dans l'espace parlementaire. Le fonctionnement spécifique du monde académique et l'autonomie de cet espace se traduisent dans les prises de position des parlementaires-académiques et dans la mise en récit de leur implication dans la fabrique de la réforme. Les positions en dehors du Parlement structurent le jeu parlementaire. Les élu-e-s utilisent leurs capitaux universitaires pour être légitimes dans l'espace parlementaire. Les universitaires qui se font entendre au Parlement sont doté-e-s des attributs de reconnaissances académiques qui les consacrent comme élite scientifique. Ce sont alors leurs intérêts qui sont mis en avant et leur définition de la régulation de la recherche qui circule dans l'espace parlementaire. Le fonctionnement concurrentiel promu participe à la reproduction de ces élites scientifiques. Leur position est renforcée et leurs attributs de reconnaissance scientifique ont d'autant plus de valeur à mesure que les écarts se creusent et que les inégalités se renforcent.

Cette étude éclaire aussi les nouvelles lignes de fracture de la profession académique déjà mises en avant dans d'autres articles, dans un nouvel espace, l'arène parlementaire. Julien Barrier et Emmanuelle Picard (2020) évoquent trois processus responsables d'une fragmentation croissante de la profession universitaire : une recomposition des clivages disciplinaires, une différenciation croissante des conditions d'exercice du métier à l'échelle individuelle et un mouvement de stratification hiérarchique au sein de la profession. Les discussions parlementaires qui accompagnent l'élaboration de la LPR apportent un nouvel éclairage sur ces processus, comme le suggèrent d'ailleurs les auteurs à la fin de leur démonstration. Nous retrouvons aussi, dans l'arène parlementaire, la tension spécifique au modèle français entre un idéal égalitaire et unifié de la profession et une différenciation de faits, qui s'accroît au fil des réformes. C'est pourquoi il nous semble important de documenter ces transformations et l'exacerbation croissante des clivages dans différents lieux de production des réformes, comme nous l'avons fait ici pour le processus législatif.

Les implications de l'homologie mise en évidence dans cet article pourraient encore être étudiées sous d'autres angles. Pendant le processus législatif, les agent-e-s du champ académique ont intérêt à nouer des alliances avec les parlementaires pour

faire valoir leurs intérêts, apporter leur vision de la réalité de terrain, essayer de peser sur les arbitrages réalisés par les élu-e-s au cours du processus législatif. Les organisations syndicales, les regroupements comme la Conférence des présidents d'université (CPU), ou des collectifs moins structurés ont un intérêt majeur à transmettre leur interprétation du projet de loi pour essayer d'influencer les évolutions du texte à venir. Cela passe par exemple par la proposition d'amendements rédigés ou par des rencontres et des échanges réguliers avec les élu-e-s. En fonction des positions occupées dans l'espace académique, la capacité à entrer en contact avec les parlementaires « qui comptent » et qui ont un pouvoir de modification du texte n'est pas égale. Là où la CPU propose des noms pour les groupes de travail préparatoire et rédige des amendements, une partie de la communauté universitaire considère ne pas être représentée par les instances reçues lors des auditions officielles. Des actions ont été menées pour faire entendre la voix de ces universitaires, comme le lancement de pétitions⁵⁴ ou l'envoi massif de courriers électroniques aux parlementaires comme moyen de signifier mécontentements et inquiétudes. Ces actions menées hors des cadres réglementés de la consultation, par des individus moins proches du pouvoir universitaire, ont été moins influentes sur le processus législatif et ont eu moins de conséquences directes sur l'évolution du texte. Les modalités d'actions et d'engagement sont ici fonction du capital symbolique (Sapiro, 2009) et reflètent à nouveau les clivages du champ académique⁵⁵.

RÉSUMÉ

Cet article analyse un moment de l'élaboration de la Loi de programmation de la recherche (LPR), le processus législatif. Il s'intéresse aux modalités de participation des professionnel-le-s de la recherche à l'élaboration des réformes de leur secteur dans l'espace parlementaire. À l'aide de méthodes qualitatives et quantitatives, nous montrons une homologie entre la structuration des prises de position des parlementaires académiques dans le champ parlementaire et la structuration des prises de position des chercheur-euse-s et enseignant-e-s-chercheur-euse-s dans le champ académique. Nous examinons ses effets. Plus que la seule présence de cet espace dans les discussions, nous montrons une opposition entre une fraction de l'élite scientifique qui pousse à des réformes inégalitaires et le reste de la communauté universitaire. Les positions en dehors du Parlement structurent le jeu parlementaire, et se jouent dans cet espace une lutte pour la définition des conditions d'exercice du métier de professionnel-le de la recherche, de la façon de faire de la recherche et de la financer.

Mots clés : loi de programmation de la recherche, réforme, travail législatif, Parlement, action publique.

54. <https://www.change.org/p/enseignants-chercheurs-non-%C3%A0-la-suppression-de-la-qualification-par-le-cnu>, 13 102 signatures, consulté le 18/07/2023.

55. À l'inverse, les membres du champ académique dotés de capital symbolique, notamment lié à leur institution d'appartenance, vont eux-elles plutôt signer une tribune ne comportant que cinq noms (https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/09/21/la-loi-de-programmation-pluriannuelle-permettra-a-la-france-de-rester-un-phare-de-la-recherche-europeenne_6052987_3232.html).

ABSTRACT**Legislators and Research. Dynamics of Parliamentary Positions in the Development of the LPR, 2019-2020.**

This article analyzes a moment in the development of the Research Programming Law (LPR) : the legislative process. It focuses on the ways in which research professionals participate in the development of reforms for their sector in the parliamentary arena. Using qualitative and quantitative methods, we show that the structuring of positions taken by academic parliamentarians in the parliamentary arena is similar to the structuring of positions taken by researchers and teacher-researchers in the academic arena. Beyond the mere presence of this space in discussions, we show that academic cleavages are replayed in this legislative process, that positions outside Parliament structure the parliamentary game, and that a struggle is waged in this space to define both the conditions under which research professionals exercise their profession and the ways research is conducted and funded.

Keywords: Research programming law, reform, legislative work, Parliament, public action.

RESUMEN**Legisladores e investigación. Dinámicas de posiciones parlamentarias en la elaboración de la Ley de programación de la investigación 2019-2020.**

Este artículo analiza el proceso legislativo de la elaboración de la Ley de programación de la investigación (LPR por sus siglas en francés). Examina las modalidades de participación de las personas profesionales de la investigación en el desarrollo de las reformas para su sector, en el ámbito parlamentario. Utilizando métodos cualitativos y cuantitativos, mostramos que existe una similitud entre la estructuración de las posiciones adoptadas por los parlamentarios académicos en el ámbito parlamentario y aquella adoptada por el personal de investigación y de docencia en el ámbito académico. Examinamos sus efectos. Más que la simple presencia de este espacio en los debates, ponemos en evidencia la oposición existente entre una fracción de la élite científica que impulsa reformas desiguales y el resto de la comunidad universitaria. Las posiciones configuran el juego parlamentario al exterior del Parlamento, y es en ese espacio que se lucha para definir las condiciones del ejercicio profesional de la investigación, así como la forma de hacer y de financiar la investigación.

Palabras claves: ley de programación de la investigación, reforma, trabajo legislativo, Parlamento, acción pública.

BIBLIOGRAPHIE

- Andrews, K. T. et Edwards, B. (2004). Advocacy organizations in the U.S political process. *Annual review of sociology*, (30), 479-506.
- Ansaloni, M. et Smith, A. (2018). Une agence au service d'une stratégie ministérielle: La crise du Mediator et la concordance des champs. *Gouvernement et action publique*, OL7, 33-55.
- Aust, J., Clément, P., Gally, N., Gozlan, C., Ollion, E. et Picard, E. (2021). Des patrons aux ex-pairs. Réformes de l'État, mobilisations professionnelles et transformations de l'élite du gouvernement de la recherche en biomédecine en France (fin des années 1940 — début des années 2000). *Gouvernement et action publique*, 110(3), 9-42.
- Aust, J. et Gozlan, C. (2021). Faire charnière entre l'État et les professions. Fabrique des réformes managériales et mobilisations professionnelles. *Politix*, 135(3), 7-18.

- Aust, J. et Picard, E. (2014). Gouverner par la proximité. Allouer des fonds à des projets de recherche dans les années 1960. *Genèses*, 94(1), 7-31.
- Barrier, J. (2011). La science en projets : financements sur projet, autonomie professionnelle et transformations du travail des chercheurs académiques, *Sociologie du travail*, 53(4), 515-536.
- Barrier, J. et Picard, E. (2020). Les universitaires, combien de divisions ? Lignes de fracture et transformations de la profession académique en France depuis les années 1990. *Revue française de pédagogie*, (207), 19-28.
- Bloquet, C. et Lecomte, D. (2019). La coordination du travail législatif : pour ouvrir (enfin) la boîte noire parlementaire. *Revue française d'administration publique*, 171(3), 713-726.
- Boelaert, J., Michon, S. et Ollion, É. (2018). Le temps des élites : Ouverture politique et fermeture sociale à l'Assemblée nationale en 2017. *Revue française de science politique*, 68(5), 777-802.
- Bonnaud, L. et Martinais, E. (2014). Une catastrophe au Parlement. La contribution des débats parlementaires à l'écriture du droit. Dans C. De Galember, O. Rozenber et C. Vigour (dir.), *Faire parler le Parlement. Méthodes et enjeux de l'analyse des débats parlementaires pour les sciences sociales*, (p. 243-259). LGDJ.
- Bourdieu, P. (1976). Le champ scientifique. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2(2-3), 88-104.
- Charle, C. (1983). Le champ universitaire parisien à la fin du 19ème siècle. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 47-48, 77-89.
- Dubois, V. (2014). L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux. *Actes de la recherche en sciences sociales*, (201-202), 11-25.
- Gally, N. (2018). Entre *executive shift* et gouvernement à distance. La genèse des politiques « pour l'excellence » dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche (2009-2012). *Revue française de science politique*, 68(4), 691-715.
- Gozlan, C. (2020). *Les valeurs de la science. Enquête sur les réformes de l'évaluation de la recherche en France*. ENS Éditions.
- Gozlan, C. (2021). Une mobilisation réformatrice ? Sauvons la recherche et la genèse des réformes de politique scientifique en France. *Politix*, 135(3), 73-106.
- Lascombes, P. (2009). Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation : L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999). *Revue française de science politique*, 59(3), 455-478.
- Lenoir, R. (1996). La famille, une affaire d'État. Les débats parlementaires concernant la famille (1973-1978). *Actes de la recherche en sciences sociales*, 113(3), 16-30.
- Michon, S. et Ollion, É. (2018). Retour sur la professionnalisation politique. Revue de littérature critique et perspectives. *Sociologie du travail*, 60(1). <https://doi.org/10.4000/sdt.1706>
- Milet, M. (2010). Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France. *Revue française d'administration publique*, 35(3), 601-618.
- Musselin, C. (2008). Chapitre 5 : Les politiques d'enseignement supérieur. Dans O. Borraz (dir.), *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne* (p. 147-172). Presses de Sciences Po.
- Nay, O. (2003). Le travail politique à l'Assemblée. Note sur un champ de recherche trop longtemps déserté. *Sociologie du travail*, 45(4), 537-554.
- Picard, E. (2020). *La profession introuvable ? Les universitaires français de l'Université impériale aux universités contemporaines* [HDR, Université Paris 1 — Panthéon Sorbonne]. HAL. <https://shs.hal.science/tel-02498327>
- Rouban, L. (2017). *L'Assemblée élue en 2017 et la crise de la représentation*. Centre de recherches politiques de Sciences Po.
- Rozenberg, O. et Kerrouche, E. (2009), Retour au parlement. *Revue française de science politique*, 59(3), 397-400.
- Sapiro, G. (2019). Repenser le concept d'autonomie pour la sociologie des biens symboliques. *Bien Symboliques*, (4). <https://doi.org/10.4000/bssg.327>
- Vauchez, A. et Willemez, L. (2007). *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*. PUF, « Droit et justice ».

ANNEXES

Annexes techniques

Tableau 1 : Variances des axes

Axe	Variance de l'axe (valeur propre)	% de variance expliquée	% de variance expliquée cumulé	Taux modifié de Benzécri (%)	Retenu selon le critère de Kaiser
1	0,484	23,2	23,2	54,7	X
2	0,429	20,6	43,8	40,9	X
3	0,183	8,8	52,6	3,4	X
4	0,128	6,1	58,8	0,7	X
5	0,110	5,3	64,1	0,2	X
6	0,096	4,6	68,7	0,1	X
7	0,084	4,0	72,7	0,0	X

Tableau 2 : Contribution des variables actives

Variables	Poids relatif (%)	Axe 1	Axe 2	Axe 3	Axe 4	Axe 5
Avis global sur la loi	8,3	12,5	12,5	9,9	12,5	24,3
Budget	8,3	12,0	7,7	5,0	0,2	3,1
Revalorisation	8,3	12,0	7,9	5,0	2,7	0,6
CPJ	8,3	13,7	11,9	28,7	2,7	16,6
Homme/femme	8,3	0,1	1,3	4,9	14,9	0,5
Dichotomie ES/R	8,3	0,4	2,8	21,7	2,2	9,4
Processus, méthode	8,3	4,4	8,1	3,0	19,8	18,1
Rec_vote_LPR	8,3	5,7	6,1	1,1	0,3	4,6
Rec_Relations privé	8,3	9,3	13,2	11,8	26,4	2,3
Rec_CDI de mission	8,3	10,2	10,4	2,1	8,9	0,1
Rec_ANR	8,3	9,5	10,1	4,5	0,4	7,1
Rec_Temps de la programmation financière	8,3	10,3	8,0	2,2	8,9	13,1

Tableau 3 : Description de l'axe 1 (23,23 % de variance expliquée)

Contribution des variables actives à l'axe	
Libellé de la variable	Contribution (%)
Avis global sur la loi	12,5
Budget	12,0
Revalorisation	12,0
CPJ	13,7
Homme/femme	0,1
Dichotomie ES/R	0,4
Processus, méthode	4,4
Rec_vote_LPR	5,7
Rec_Relations privé	9,3
Rec_CDI de mission	10,2
Rec_ANR	9,5
Rec_Temps de la programmation financière	10,3

Tableau 4 : Description de l'axe 2 (20,61 % de variance expliquée)

Contribution des variables actives à l'axe	
Libellé de la variable	Contribution (%)
Avis global sur la loi	12,5
Budget	7,7
Revalorisation	7,9
CPJ	11,9
Homme/femme	1,3
Dichotomie ES/R	2,8
Processus, méthode	8,1
Rec_vote_LPR	6,1
Rec_Relations privé	13,2
Rec_CDI de mission	10,4
Rec_ANR	10,1
Rec_Temps de la programmation financière	8,0

Tableau 5: Description de l'axe 3 (8,79 % de variance expliquée)

Contribution des variables actives à l'axe	
Libellé de la variable	Contribution (%)
Avis global sur la loi	9,9
Budget	5,0
Revalorisation	5,0
CPJ	28,7
Homme/femme	4,9
Dichotomie ES/R	21,7
Processus, méthode	3,0
Rec_vote_LPR	1,1
Rec_Relations privé	11,8
Rec_CDI de mission	2,1
Rec_ANR	4,5
Rec_Temps de la programmation financière	2,2

Tableau 6: Dendrogramme de la classification ascendante hiérarchique

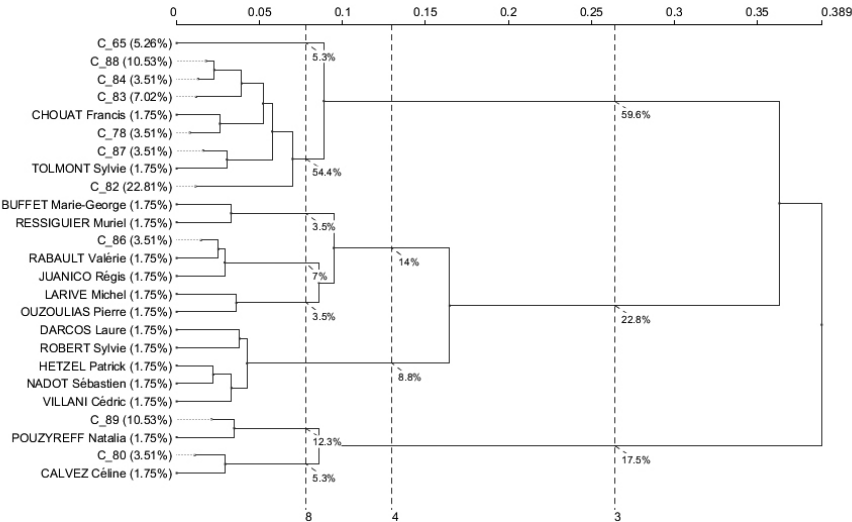


Tableau 7 : Description des classes issues de la classification ascendante hiérarchique

Découpage en 4 classes			
Critère			4 classes
Variance intra-classes			1,167
Variance inter-classes			0,917
Taux de variance inter (n°)			44,006
Critère de Calinski-Haraba...			13,884
Indice de Davies-Bouldin			1,407

Informations sur les 4 classes			
Classe	Effectif	Pourcentage	Inertie
1	34	59,649	0,51
2	8	14,035	0,318
3	5	8,772	0,135
4	10	17,544	0,203
Ensemble	57	100	1,167

Dictionnaire des sigles

ACM = analyse des correspondances multiples

AS = Agir ensemble

CE = Conseil d'État

CESE = Conseil économique social et environnemental

CMP = commission mixte paritaire

CNESER = Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche

CNU = Conseil national des universités

CNRS = Centre national de la recherche scientifique

CPJ = chaire de professeur-e junior

CPU = Conférence des présidents d'université

CRCE = communiste, républicain, citoyen et écologiste

CTMESRI = Comité technique de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

CTU = Comité technique des personnels enseignants titulaires et stagiaires de statut universitaire

DPI = Démocrates, progressistes et indépendants

ESR = enseignement supérieur et recherche

GDR = Gauche démocrate et républicaine

LFI = La France insoumise

LPR = Loi de programmation de la recherche

LR = Les Républicains

LREM = La République en Marche

LT = Libertés et territoires

MoDem = Mouvement démocrate

RDSE = Rassemblement démocratique et social européen

SER = Socialistes, écologistes et républicains

SOC = Socialistes et apparentés

UC = Union centriste



Divergences et convergences idéologiques sur les dépenses sociales et de santé

OLIVIER JACQUES

Université de Montréal
olivier.jacques@umontreal.ca

EMNA BEN JELILI

Université de Montréal
emna.ben.jelili@umontreal.ca

EMMANUELLE ARPIN

Université McGill
emmanuelle.arpin@mcgill.ca

LES SYSTÈMES DE SANTÉ DES DÉMOCRATIES AVANCÉES font l'objet de réformes visant à contrôler la croissance des coûts, alors que le vieillissement de la population et les progrès technologiques augmentent les dépenses, en contexte de pressions fiscales importantes. De plus, les systèmes de santé occidentaux furent conçus pour répondre aux besoins d'une société industrielle, de sorte qu'il importe de les adapter aux besoins des sociétés postindustrielles où l'assurance maladie ne peut simplement être limitée aux soins curatifs prodigués à l'hôpital. En outre, pour répondre aux besoins des citoyens, les gouvernements cherchent généralement à améliorer l'accès au système. Par exemple, la plupart des systèmes de santé assurantiels, centrés traditionnellement sur la couverture des travailleurs permanents et de leur famille, ont été étendus à l'ensemble des citoyens dans les dernières décennies. Ainsi, tous les pays font face à des pressions pour réformer leurs systèmes de santé, bien qu'ils empruntent des trajectoires de réformes distinctes (Hacker, 2004).

Cet article se penche sur l'impact de l'orientation idéologique du gouvernement sur les réformes des politiques sociales et de santé dans les pays de l'OCDE. Plus précisément, il s'intéresse aux déterminants des changements dans les niveaux de dépenses publiques et privées de santé, ainsi que dans les niveaux de dépenses sociales publiques. Il existe un débat sur la question dans la littérature scientifique entre la

théorie des ressources du pouvoir et la perspective de la nouvelle politique de l'État-providence. La première suggère que les gouvernements de gauche augmentent les dépenses sociales et de santé, alors que la deuxième prévoit une convergence gauche-droite puisque les choix des gouvernements sont contraints par des pressions fiscales et politiques. Nous nous inspirons des deux perspectives pour expliquer et analyser l'influence de l'idéologie des partis politiques sur les réformes de politiques de santé, en comparaison des autres politiques sociales.

Comme les études de plusieurs avant nous (Castles, 2009; Garritzmman et Seng, 2019; Jensen, 2014), la nôtre démontre que différents types de politiques publiques sont influencés de manière divergente par l'idéologie du gouvernement. Nous distinguons les politiques de santé des autres politiques sociales, qui sont davantage axées sur la protection du revenu et incluent notamment les régimes de retraite, les prestations pour survivants, les prestations d'invalidité, l'assurance chômage, les prestations familiales et l'assistance sociale. Comme nous l'expliquons dans la section théorique, cette distinction est pertinente puisque ces politiques couvrent un type de risque différent, les bénéficiaires des prestations sont perçus différemment et que le niveau de polarisation des partis politiques à propos de ces deux politiques diverge.

Les partis politiques doivent effectuer un arbitrage entre deux objectifs : ils cherchent autant à satisfaire leur base électorale en proposant des politiques publiques cohérentes avec leur idéologie qu'à maximiser leur part du vote en proposant des politiques publiques qui plaisent au plus grand nombre (Müller et Strøm, 1999; Przeworski et Sprague, 1986). Du fait de leurs caractéristiques attrayantes, les politiques de santé jouent un rôle prépondérant dans toute stratégie de maximisation des votes. En effet, les soins de santé sont universels dans les démocraties avancées (sauf aux États-Unis) et couvrent les citoyens contre un risque relié au cycle de vie d'un individu, dont l'incidence est déterminée davantage par l'âge que par le statut socio-économique (Jensen, 2011, 2014; Rehm, 2016). Ainsi, les citoyens de différentes classes sociales perçoivent qu'ils risquent de tomber malades pendant leur vie et la plupart d'entre eux demandent une assurance publique qui couvre ce risque, car le coût des soins de santé privés serait trop élevé pour la plupart des citoyens s'ils tombaient gravement malades. De plus, les bénéficiaires des services de santé sont généralement perçus comme ayant droit aux prestations publiques, alors que d'autres citoyens considèrent qu'il est justifié que le gouvernement leur offre des soins de santé (Jensen et Petersen, 2017). Ainsi, la plupart des citoyens, quel que soit leur revenu, ou leur idéologie, privilégient des dépenses supplémentaires pour les soins de santé (Immergut, 2021; Jensen, 2014; Jensen et Petersen, 2017). La littérature scientifique suggère que tous les partis cherchent à répondre à cette demande, de sorte qu'il n'existe pas de différence entre les niveaux de dépenses publiques de santé offerts par les gouvernements de gauche et de droite, un argument confirmé par notre analyse.

Les études existantes soulignent que l'effet partisan est plus nettement perceptible sur le plan des autres politiques sociales. La gauche cherche à satisfaire sa base électorale en proposant des politiques de soutien au revenu plus généreuses, qui couvrent

les personnes vulnérables ayant un risque plus élevé de perdre leur emploi (Jensen, 2014; Rehm, 2016), alors que la droite réduit ces dépenses pour pouvoir diminuer les impôts. Dans cet article, nous démontrons qu'il existe une différence idéologique marquée entre les gouvernements quant aux niveaux de dépenses sociales publiques privilégiées. Ces constats rejoignent ceux d'autres études sur la question (Castro et Martins, 2018; Garritzmman et Seng, 2019; Jensen, 2014).

Cet article présente deux contributions empiriques aux travaux scientifiques existants. Premièrement, nous analysons l'influence des partis politiques de droite sur le processus de privatisation des systèmes de santé. Les études quantitatives examinant l'incidence de l'idéologie gouvernementale sur la privatisation des systèmes de santé demeurent limitées (Brady et al., 2016; Wiese, 2014) et notre contribution se distingue par la création d'un nouvel indice de démarchandisation de la santé, caractérisé par sa variabilité temporelle. Cette approche se différencie des indices antérieurs, souvent basés sur des données d'une seule année (Bambra, 2005; Kawiorska, 2016). Inspiré des travaux de Claire Bambra (2005), cet indice vise à refléter à quel point l'accès d'un individu aux soins de santé dépend de sa position dans la distribution du revenu et plus généralement de sa valeur sur le marché du travail. Plus précisément, cet indice de démarchandisation est une mesure du niveau de privatisation du financement, de la couverture et de la prestation de soins des systèmes de santé. Nous démontrons que notre indice de démarchandisation de la santé est influencé par une de nos deux mesures de l'idéologie du gouvernement. Par contre, nous ne trouvons aucun lien entre les partis de droite et le changement du niveau de dépenses privées en santé.

Deuxièmement, nous sommes les premiers à analyser l'impact différencié de l'idéologie du gouvernement sur les réformes des systèmes de santé selon le type de système de santé, c'est-à-dire les systèmes nationaux de santé et les systèmes assurantiels de santé. L'idéologie du gouvernement n'a pas plus d'impact sur les politiques de santé dans les systèmes de santé nationaux, où l'État peut plus facilement imposer des changements, que dans les systèmes assurantiels où la gestion est effectuée par des acteurs sociaux. Cependant, une polarisation partisane notable se manifeste dans le seul système de santé privé de notre base de données, à savoir celui des États-Unis. Dans ce contexte, la droite stimule de manière significative les dépenses privées, tandis que la gauche favorise l'augmentation des dépenses publiques.

THÉORIE: IDÉOLOGIE DU GOUVERNEMENT, DÉPENSES PUBLIQUES ET RÉFORMES DE POLITIQUES DE SANTÉ

Alors que plusieurs études démontrent que les gouvernements de gauche et de droite effectuent des choix diamétralement opposés dans plusieurs domaines de politiques publiques comme la taxation, la protection sociale et l'éducation (Potrafke, 2017), il existe relativement peu de recherches sur l'effet de l'idéologie des gouvernements sur les réformes du secteur de la santé. Par conséquent, le domaine demeure peu théorisé (Brady et al., 2016; Falkenbach et al., 2020; Mackenbach et McKee, 2013).

La théorie des ressources de pouvoir (*power resources theory*) demeure la perspective théorique classique pour expliquer la relation entre les partis politiques et les politiques associées aux États-providence. Elle soutient que le développement des États-providence dépend des coalitions politiques en place. Alors que les partis de droite représentent les intérêts des détenteurs de capitaux, les partis de gauche et les syndicats représentent les intérêts des travailleurs et des moins nantis. Les syndicats et les partis de gauche cherchent à réduire l'emprise du marché sur la société, c'est-à-dire démarchandiser les relations sociales. L'État-providence représente l'outil par excellence pour atteindre cet objectif puisque des programmes sociaux généreux offrent aux individus des ressources réduisant leur dépendance au marché. Pour satisfaire leur base électorale, les partis de gauche proposent des politiques de protection du revenu, alors que les partis de droite agissent comme antagonistes à l'État-providence en favorisant la protection sociale privée et une réduction du niveau de taxation.

Cette littérature s'intéresse principalement aux politiques de protection des revenus, comme l'assurance chômage et les retraites. En revanche, la logique inhérente à la théorie des ressources de pouvoir suggère aussi une relation positive entre les gouvernements de gauche et les dépenses publiques de santé. En effet, les dépenses publiques de santé contribuent à la démarchandisation des soins de santé et elles sont mesurées dans le cadre des dépenses sociales globales. Or, plusieurs études ont établi une relation entre les gouvernements de gauche¹ et le total des dépenses sociales publiques ou un indice de démarchandisation de la protection du revenu (Allan et Scruggs, 2004; Garritzmann et Seng, 2019; Korpi et Palme, 2003). Dans cette lignée, des chercheurs ont établi un lien entre les partis de gauche et le niveau de dépenses de santé (Fervers et al., 2016; Herwartz et Theilen, 2014; Huber et Stephens, 2001; Navarro et Shi, 2001).

En opposition à la théorie des ressources de pouvoir, le programme de recherche sur la nouvelle politique de l'État-providence (*new politics of the welfare state*) propose que les pressions postindustrielles telles que le vieillissement de la population, la faible croissance économique et les changements dans la formation des familles (hausse du taux de divorce et de la proportion de familles monoparentales) augmentent la demande pour la protection sociale et le coût des services de l'État-providence par rapport à la taille de l'économie (Pierson, 1996). En même temps, la mondialisation, la mobilité des capitaux et la concurrence fiscale entre les États pour attirer ces capitaux exercent une pression baissière sur les niveaux d'imposition. Les gouvernements pourraient répondre à ces pressions fiscales en se désengageant de l'État-providence,

1. Dans le texte, les gouvernements de gauche ou de droite incluent tant les gouvernements formés par un seul parti que les gouvernements de coalition et l'argument fonctionne tant pour les gouvernements de coalition que pour ceux formés par un seul parti. On peut mesurer l'orientation idéologique d'un gouvernement de coalition en attribuant un score gauche-droite à chaque parti qui le compose et en l'ajustant en fonction de la proportion du cabinet des ministres composée de ce parti. C'est d'ailleurs ce que font nos deux mesures de l'idéologie du gouvernement.

mais celui-ci est devenu un « objet inamovible », puisque les politiques sociales créent des effets de rétroaction positifs. Cela signifie qu'une fois mises en place, les politiques sociales créent des bénéficiaires défendant le statu quo tout en changeant les perspectives des citoyens qui s'habituent à leur présence et s'attendent à en bénéficier. Ainsi, les politiques existantes résistent largement aux efforts de consolidation budgétaire visant à réduire les dépenses publiques (Pierson, 1998).

Cette situation réduit considérablement la marge de manœuvre budgétaire des gouvernements qui doivent composer avec une ère d'austérité permanente. On observe ainsi une convergence des propositions des principaux partis de centre gauche et de centre droit. Les partis de gauche ne peuvent pas augmenter la taille de l'État parce que la concurrence fiscale impose des limites à l'augmentation du niveau de taxation, tandis que les partis de droite ne peuvent démanteler l'État-providence parce que les politiques existantes sont populaires et largement inamovibles. Avant cette période d'austérité permanente, la gauche pouvait encore bénéficier de revenus croissants lui permettant d'augmenter les dépenses publiques, tandis que la droite pouvait encore réduire l'État-providence puisque les politiques sociales étaient suffisamment récentes pour ne pas avoir encore modifié les attentes des citoyens ni avoir généré des groupes de bénéficiaires fortement établis.

Non seulement l'austérité permanente réduit-elle la marge de manœuvre des gouvernements, mais elle s'accompagne aussi d'un changement de paradigme économique, avec le passage du keynésianisme au monétarisme, de sorte que la politique budgétaire n'est plus considérée comme un outil macroéconomique nécessaire (Blyth, 2002). De plus, les idées des élites politiques et économiques par rapport à la taxation changent : les impôts ne sont plus conçus comme un outil redistributif nécessaire au financement de l'État-providence, on cherche plutôt à contraindre le niveau d'impôt pour ne pas nuire à la compétitivité fiscale des États (Steinmo, 2003). Ce changement idéal contribue aussi à expliquer la convergence des choix de politiques publiques des partis politiques.

Plusieurs études établies dans cette tradition ont démontré que l'effet de l'appartenance partisane du gouvernement sur les dépenses de santé diminue au fil du temps, à mesure que l'on atteint cette ère d'austérité permanente, dont l'origine varie, selon les études, du début des années 1970 au début des années 1990 (Jordan, 2011 ; Potrafke, 2010 ; Stephens, 2015)². Ainsi, Falkenbach et al. (2020) effectuent une rare revue systématique de la littérature sur l'impact de l'idéologie gouvernementale sur les dépenses de santé et constatent que la plupart des études confirment un effet significatif jusqu'aux années 1980, effet qui disparaît toutefois dans la période suivante. Dans la même veine, Bellido et al. (2019) trouvent un effet partisan avant la grande récession de 2008, qui s'amenuise dans la décennie suivante puisque tous les partis imposent des mesures d'austérité importantes à ce moment. Le déclin de l'effet partisan peut

2. Plus précisément 1972 dans l'étude de Jordan (2011) ; 1986 dans celle de Stephens (2015) ; et 1991 dans l'analyse de Potrafke (2010).

aussi s'expliquer par la mondialisation, qui s'est intensifiée depuis les années 1980. En effet, Fervers et al. (2016) constatent que la mondialisation réduit le taux de croissance des dépenses de santé, alors que les coûts de la santé sont perçus comme une nuisance pour la compétitivité des États dans une économie mondialisée.

La convergence des positions des partis politiques postulée par le programme de recherche de la nouvelle politique de l'État-providence devrait s'avérer particulièrement forte dans le cas des politiques de santé, et ce, pour trois raisons : l'universalisme des soins de santé ; le fait qu'ils couvrent un risque associé au cycle de la vie ; et que les bénéficiaires sont perçus comme ayant droit aux soins de santé. Premièrement, les citoyens sont particulièrement enclins à s'opposer aux coupes dans les soins de santé, car ceux-ci sont universels (sauf aux États-Unis) et essentiels pour de nombreuses personnes (Jordan, 2013 ; Larsen, 2008). En outre, les dépenses publiques de santé représentent des revenus directs pour les prestataires de services, de sorte que des groupes d'intérêt représentant les prestataires et les bénéficiaires sont particulièrement susceptibles de se former et de défendre les programmes contre les changements au statu quo (Tuohy et Glied, 2012).

Deuxièmement, les soins de santé couvrent un risque associé au cycle de vie qui est partagé par les citoyens de toutes classes et de tous niveaux de revenus (Jensen, 2014). Les politiques couvrant les risques relatifs au cycle de vie bénéficient d'un large soutien populaire puisque tous y sont exposés. De plus, les soins de santé sont si coûteux, qu'à part les personnes très aisées, la plupart des citoyens ne pourraient payer eux-mêmes leur hospitalisation s'ils tombaient gravement malades, de sorte qu'ils demandent une assurance publique. Ainsi, le revenu individuel n'est pas associé aux préférences pour les politiques couvrant les risques liés au cycle de vie (Jensen, 2014). Les programmes concernant le cycle de vie impliquent une redistribution des jeunes et des personnes en bonne santé vers les personnes âgées et les malades, mais il n'y a pas de parti qui cherche à attiser un clivage centré sur l'assurance maladie entre les jeunes en santé d'un côté et les vieux et les malades de l'autre (Jensen, 2014).

Troisièmement, les gens perçoivent les bénéficiaires des soins de santé comme ayant droit aux soins qu'ils reçoivent, car les citoyens tendent à considérer que les personnes qui tombent malades sont victimes d'événements hors de leur contrôle. A contrario, les citoyens ont tendance à considérer que les personnes qui perdent leur emploi sont responsables de leur sort. Cette tendance est particulièrement évidente chez ceux qui s'identifient à la droite de l'échiquier politique. Ainsi, les personnes idéologiquement orientées à droite ont tendance à percevoir les chômeurs comme n'ayant pas droit aux prestations sociales, alors que la plupart des citoyens, de gauche comme de droite, ont tendance à considérer que les malades méritent de recevoir des soins de santé de la part du gouvernement (Jensen et Petersen, 2017).

Ces trois facteurs impliquent que les partis cherchant à maximiser leur part du vote risquent de proposer une croissance des dépenses de santé. En fait, les politiques de santé sont un enjeu de valence, c'est-à-dire que les gouvernements veulent tous se présenter comme les meilleurs gestionnaires du système de soins et rares sont ceux

qui se posent en antagoniste du système public de santé en proposant explicitement des coupes budgétaires. Par ailleurs, tous les gouvernements font face à des pressions haussières sur les dépenses de santé que l'on vise à contrôler, tout en favorisant l'accès au système de santé pour répondre aux demandes des citoyens (Immergut, 2021). Pour toutes ces raisons, la générosité des politiques sociales et celle des systèmes de santé ne sont pas fortement corrélées (Bambra 2005). Par exemple, un pays comme le Royaume-Uni dispose de transferts sociaux relativement modestes, mais d'un service de santé national universel et presque exclusivement public (Brady et al., 2016). Ainsi, comme notre analyse porte surtout sur la période d'après 1980, et considérant les résultats de plusieurs études précédentes (Castles, 2009; Castro et Martins, 2018; Garritzmann et Seng, 2019; Jensen, 2011, 2014; Joshi, 2015; Potrafke, 2010, 2020; Reeves et al., 2014), nous posons l'hypothèse suivante :

H1. Il n'existe pas de différence significative entre les gouvernements de gauche et de droite par rapport aux dépenses publiques de santé.

Or, si les partis politiques appuient la dépense publique de santé pour maximiser leur part du vote, ils tentent de plaire à leur base électorale autrement, notamment en polarisant la question des politiques sociales de protection du revenu qui redistribuent plus explicitement des riches vers les pauvres (Castles, 2009). La base électorale de la gauche a tendance à être moins aisée, plus vulnérable aux risques associés au marché du travail, et à demander une protection sociale contre ces risques. À l'opposé, les citoyens moins exposés au risque de chômage tendent à être plus riches et à voter à droite (Rehm, 2016). Certes, une bonne partie des électeurs de gauche sont aisés et peu exposés aux risques du marché du travail, mais ils ont tendance à être plus solidaires envers les personnes qui perdent leur emploi et les bénéficiaires des aides sociales (Cavaillé, 2023). Ainsi, comme le prédit la théorie des ressources de pouvoir, nous avançons que les gouvernements de gauche augmentent les dépenses sociales associées à la protection du revenu.

H2a. Les gouvernements de gauche (droite) ont une influence positive (négative) sur les dépenses sociales publiques de protection du revenu.

De leur côté, les gouvernements de droite vont satisfaire leur base électorale plus aisée en favorisant le développement des assurances de santé privées, quitte à les subventionner avec des fonds publics (Jensen, 2011). Les citoyens à haut revenu peuvent donc obtenir des soins de santé distincts, souvent d'une qualité supérieure à celle offerte par le public, mais à un prix plus faible que si ces services n'étaient pas subventionnés. Par ailleurs, les citoyens aisés ont davantage accès aux assurances privées³ que les citoyens qui n'ont pas les moyens de se les offrir, même avec l'aide de l'État, surtout que les employeurs tendent à fournir des assurances privées plus généreuses pour les employés permanents à haut salaire que pour les employés précaires (Jensen, 2011).

3. Tant les assurances privées offertes par les employeurs que celles que les individus peuvent se procurer eux-mêmes.

Les partis de droite vont aussi contraindre l'expansion du réseau public dans les sphères couvertes par le privé. À long terme, le développement de l'assurance privée pourrait éroder l'appui des citoyens envers le régime public de santé, ce qui s'avérerait électoralement payant pour les partis de droite qui n'auraient plus à égaler la gauche dans l'offre de dépenses publiques de santé (Busemeyer et Iversen, 2014). Cet argument se base sur la comparaison qualitative effectuée par Jensen (2012, 2014). Or, à notre connaissance, seulement deux études quantitatives se sont penchées sur l'impact partisan sur la privatisation du système de santé : Wiese (2014) ne trouve pas d'effet partisan, alors que Brady et collègues (2016) trouvent que la droite augmente la part de la dépense de santé accordée au privé, mais seulement si on ne contrôle pas pour l'héritage des politiques de santé passées. Cette discussion nous amène à poser les deux hypothèses suivantes :

H2b. Les gouvernements de droite (gauche) ont une influence positive (négative) sur la privatisation du système de santé.

Plusieurs travaux ont démontré que l'héritage des politiques établies par les gouvernements précédents influence les choix des gouvernements futurs et, par conséquent, détermine si l'idéologie du gouvernement peut influencer les choix de politiques de santé. En effet, les théories basées sur l'institutionnalisme historique suggèrent que lorsqu'un gouvernement effectue un choix de politique publique et crée des arrangements institutionnels, il se développe des effets de rétroaction importants qui engagent les gouvernements dans une dépendance de trajectoire. En effet, une fois mises en place, les institutions créent des coûts politiques, sociaux et techniques contre le changement, de sorte qu'il devient difficile de dévier du sentier emprunté précédemment (Brady et al., 2016 ; Hacker, 2004 ; Jacques, 2023 ; Jordan, 2013 ; Pierson, 1996). Ainsi, nous suggérons que les arrangements institutionnels du système de santé d'un pays influencent la capacité qu'ont les gouvernements de réformer les politiques de santé en fonction de leurs objectifs idéologiques.

Nous opposons les services nationaux de santé, caractérisés par une réglementation et un financement étatique, aux systèmes de santé assurantiels qui accordent un rôle important aux partenaires sociaux dans le financement (et parfois la réglementation) des soins de santé (Böhm et al., 2013). Les systèmes assurantiels impliquent des négociations entre différents acteurs indépendants de l'État, tels que les prestataires de soins et les fonds assurantiels, en vue de contrôler les coûts et garantir l'accès à la population. Dans ces systèmes, les partenaires sociaux peuvent être des joueurs de veto, c'est-à-dire qu'ils peuvent bloquer des réformes des politiques de santé ; leur accord est nécessaire pour que le gouvernement puisse effectuer des transformations. Immergut (1992) et Hacker (2004) affirment que les différentes trajectoires de développement des systèmes de soins de santé dépendent principalement du nombre et de la présence d'acteurs disposant d'un droit de veto. Par exemple, il est plus facile d'implanter des réformes visant la marchandisation des systèmes de santé dans les systèmes de santé nationaux et dans les systèmes politiques ayant peu de joueurs de veto (Hacker, 2004).

En effet, l'État joue un rôle prépondérant dans les systèmes nationaux de santé qui sont plus centralisés. Ce pouvoir prépondérant de l'État lui permet d'imposer plus facilement des réformes, ce qui devrait renforcer la différence partisane, puisque le gouvernement a plus de discrétion budgétaire (Jordan, 2011). Le contrôle des dépenses et les coupes budgétaires sont donc plus faciles à implanter dans ces systèmes. En effet, Jacques (2023) démontre que les exercices de réduction du déficit budgétaire sont associés à une diminution des dépenses de santé dans les systèmes nationaux, mais pas dans les systèmes assurantiels.

H3a. La différence entre l'impact des gouvernements de gauche et de droite sur les politiques de santé (dépense publique et privée) est plus marquée dans les systèmes nationaux de santé que dans les systèmes d'assurance sociale de santé.

Le système de santé des États-Unis ne cadre pas dans cette dichotomie, alors qu'il représente le seul système de santé privé des démocraties avancées, c'est-à-dire qu'il n'a pas d'assurance maladie universelle publique. Un tel système de santé n'est pas universel, puisque la couverture privée est différenciée en fonction du revenu et du niveau de risque d'un assuré et que la couverture publique est limitée aux plus pauvres (*Medicaid*) et aux personnes âgées (*Medicare*). La couverture du risque offerte par le système public de santé est donc beaucoup moins large et l'appui populaire envers le rôle du gouvernement dans la prestation et le financement des soins de santé est moindre. Comme pour la plupart des autres politiques sociales américaines ciblant les plus pauvres, plusieurs Américains associent les bénéficiaires de Medicaid aux questions raciales, les bénéficiaires étant disproportionnellement des non-Blancs. Ceci réduit le sentiment de réciprocité envers les bénéficiaires, puisque la question raciale est un enjeu polarisant aux États-Unis (Gilens, 2009).

On observe donc une polarisation partisane entre les démocrates qui cherchent à augmenter la couverture publique et les républicains qui visent à privatiser le système davantage. L'administration démocrate de Clinton tenta, sans succès, d'augmenter la couverture publique, alors que l'administration républicaine de Bush implanta une assurance privée pour les médicaments (Morgan et Campbell, 2011). La mise en place de l'*Affordable Care Act* sous Obama a entraîné une hausse importante des dépenses publiques et de la couverture privée. Cette législation symbolisant la polarisation partisane américaine fut ensuite attaquée par l'administration Trump (Mettler et al., 2023). Nous proposons donc les hypothèses suivantes sur la variation de l'impact de l'idéologie dans différents systèmes de santé :

H3b. Il existe une forte polarisation entre les démocrates et les républicains sur les dépenses publiques et privées de santé aux États-Unis.

DONNÉES ET MÉTHODES

Il n'existe pas de mesure reconnue pour comparer les réformes concernant le financement des systèmes de santé à travers les pays et le temps⁴. Ainsi, nous mesurons les politiques de santé et les politiques sociales à l'aide de la dépense publique ou privée annuelle, exprimée en proportion du produit intérieur brut (PIB). Il s'agit d'une stratégie couramment utilisée dans l'analyse de l'impact de l'idéologie du gouvernement sur les politiques publiques. Pour ce faire, nous utilisons la base de données sur les dépenses sociales de l'OCDE (2023), pour mesurer la *dépense publique de santé*, la *dépense sociale publique*⁵ ainsi que la *dépense privée en santé*. La dépense sociale publique exclut les dépenses publiques de santé des dépenses sociales totales qui incluent les régimes de retraite, les prestations pour survivants, les prestations d'invalidité, l'assurance chômage, le logement social, les prestations familiales, les services de garde (mais pas l'éducation), les politiques de formation de la main-d'œuvre et l'assistance sociale. La dépense privée en santé repose sur les dépenses d'assurance privée volontaire et les paiements directs des individus⁶ exprimés soit en proportion du PIB, soit en proportion de la dépense totale de santé. Ces données sont généralement disponibles depuis 1970 pour les dépenses de santé et depuis 2019 pour les dépenses sociales.

Or, le niveau de dépenses exprimé en proportion du PIB peut être influencé par des facteurs économiques indépendants de la prise de décision gouvernementale. Par exemple, en influençant le dénominateur (PIB), une récession économique augmente les dépenses sociales en proportion du PIB, alors qu'une période de croissance soutenue a l'effet inverse. De la même manière, un accroissement du chômage augmente le niveau de dépenses d'assurance emploi, sans que le programme ne devienne plus généreux. Ainsi, nous complétons nos analyses avec un nouvel indice de démarchandisation de la santé, inspiré des travaux de Claire Bambra (2005), mesurant à quel point l'accès d'un individu aux soins de santé dépend de sa position dans la distribution du revenu et plus généralement de sa valeur sur le marché du travail. Cet indice repose sur trois aspects : la dépense de santé privée en pourcentage du PIB, la part des lits d'hôpitaux privés par rapport au total des lits disponibles, et le pourcentage de la

4. Les auteurs du livre *Health Politics in Europe* (Immergut et al., 2021) ont patiemment colligé les réformes de politiques de santé des pays européens dans les dernières décennies, mais leur base de données n'est pas disponible publiquement. Dans son article sur la privatisation des systèmes de santé, Weise (2014) utilise une méthode originale pour mesurer la privatisation à l'aide de l'analyse de bris structurels (*structural break modelling*) qui détectent des changements significatifs dans les séries temporelles de dépenses privées en santé. Il vérifie que chacune des réformes identifiées au moyen de cette méthode correspond à un changement réel dans chaque pays de sa base de données. Une telle méthode est trop ambitieuse pour cet article, alors que nous utilisons déjà un grand nombre de variables dépendantes différentes.

5. Celle-ci est calculée en soustrayant la dépense publique de santé de la dépense sociale publique totale.

6. Les résultats sont les mêmes si on inclut les assurances privées obligatoires dans les dépenses privées de santé. Les assurances privées obligatoires sont incluses dans la dépense publique, mais on observe aussi les mêmes résultats si on les exclut de la dépense publique de santé.

population couverte par le système public de santé. Le premier aspect se réfère à l'ampleur du financement privé, le deuxième représente la portée de la prestation privée dans le fonctionnement pratique d'un système de soins de santé et le troisième met en évidence l'étendue de l'accès global fourni par le système public de soins de santé. Cet indice ainsi que la mesure unique de la dépense privée en santé mesurent la privatisation des systèmes de santé et permettent de tester l'hypothèse 2b.

Bambra (2005) a appliqué la méthode d'Esping-Andersen (1990) pour combiner les trois mesures. Cette méthode (Esping-Andersen, 1990, p. 50-54) repose sur une analyse chiffrée de la corrélation entre le score d'un pays en particulier et la moyenne (et l'écart type) pour deux des trois facteurs constituant l'indice (1 et 2). En se basant sur les valeurs de ces deux indicateurs pour tous les pays inclus, un score de 1 est assigné pour une démarchandisation faible, 2 pour une démarchandisation moyenne, et 3 pour une démarchandisation élevée. La classification en trois scores est effectuée en se basant sur un écart type par rapport à la moyenne, avec des ajustements en cas de valeurs extrêmes (Esping-Andersen, 1990, p. 54). Ce score est ajusté en fonction du troisième facteur, c'est-à-dire le pourcentage de la population couverte par le système de santé, où une couverture de 100 % a un poids de 10, une couverture de 92 % a un poids de 9,2, et ainsi de suite. Par exemple, pour le Canada, les scores des facteurs 1 et 2 sont de 1 (faible, car le niveau des dépenses privées en santé par rapport au PIB est élevé par rapport à la moyenne des pays) et 2 (moyenne, car le nombre de lits d'hôpitaux privés par rapport au total des lits se situe dans la moyenne) respectivement et celui du facteur 3 de 10 (le taux de couverture par le système public de santé est de 100 %) ; de ce fait, le score de l'indice de démarchandisation est égal à $(1+2)*10 = 30$.

Contrairement à la mesure de Bambra, qui n'est disponible qu'une seule année, notre mesure varie annuellement, bien que les plus longues séries ne commencent qu'en 2000 et que certains pays sont exclus de l'analyse par manque de données ($N = 243$ à 258). L'indice que l'on propose, tout comme l'autre indice de démarchandisation de la santé répertorié dans la littérature (Kawiorska, 2016), vise d'abord à comparer les pays, de sorte que la valeur assignée à un pays est influencée par les changements dans les autres pays. Nous proposons donc aussi un indice alternatif, basé sur les mêmes composantes, qui utilise une analyse factorielle pour créer une mesure dont la valeur annuelle n'est pas directement influencée par l'écart à la moyenne et donc par les actions des autres pays. L'analyse utilisant cet indice alternatif est surtout reléguée à l'annexe.

Variables indépendantes et contrôles statistiques

Nous utilisons deux approches pour mesurer l'idéologie du gouvernement, notre principale variable indépendante. D'abord, nous utilisons le *Comparative Political Dataset* (CPDS) (Armingeon et al., 2023) pour mesurer la proportion d'un cabinet ministériel contrôlé par les partis de *gauche* ou de *droite*⁷. Cette mesure de l'idéologie

7. La classification de l'idéologie des partis de chaque pays est présentée par Armingeon et al. (2023).

varie de -100 (tous les postes du cabinet occupés par la gauche) à 100 (tous les postes occupés par la droite). Un score de 0 implique que tous les postes sont occupés par le centre. Cette mesure postule que l'idéologie d'un même parti est constante dans le temps et identique entre les pays, ce qui est généralement faux. C'est pourquoi nous la complétons par une mesure de l'orientation idéologique de chaque parti composant le gouvernement sur l'axe gauche-droite concernant le rôle de l'État et du marché, et ce, en fonction de leur programme à chaque élection, calculée de 1960 à 2014 par Seki et Williams (2014). Cette mesure plus précise permet de nuancer l'intensité idéologique entre les gouvernements de différents pays et à l'intérieur d'un même parti à travers le temps.

Pour tester l'hypothèse 3, nous mesurons à l'aide de variables dichotomiques trois grands types de systèmes de santé : les systèmes nationaux de santé (Australie, Canada, Danemark, Grèce, Irlande, Italie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Portugal, Espagne, Suède et Royaume-Uni), les systèmes d'assurance sociale de santé (Autriche, Belgique, France, Allemagne, Japon, Pays-Bas et Suisse) et les systèmes privés (États-Unis). Les systèmes de santé ne changent pas pendant la période d'analyse, sauf en Grèce, en Italie, au Portugal et en Espagne, où ils passent de systèmes d'assurance sociale à systèmes nationaux de santé en 1983, 1978, 1979 et 1986 respectivement (Van Der Zee et Kroneman, 2007). Les pays retenus dans l'analyse sont des démocraties avancées, ayant plus d'un million d'habitants, ont un PIB élevé et sont des démocraties depuis au moins 1980.

Nous utilisons plusieurs variables démographiques, économiques et fiscales tirées du CPDS. Nous contrôlons pour la part de la population âgée de 65 ans et plus, qui pourrait influencer les positions des partis politiques et la dépense de santé⁸, ainsi que le chômage, l'inflation et la croissance économique qui influencent le dénominateur des dépenses sociales et de santé. De plus, la tenue de l'économie influence l'impact de l'idéologie du gouvernement sur les choix de politiques publiques (Lipsmeyer, 2011). Nous incluons aussi la dette publique, puisque l'idéologie des partis politiques a plus d'impact sur les politiques publiques lorsque la situation fiscale d'un gouvernement est favorable et que le niveau de dépenses est influencé par les contraintes fiscales. Nous incluons aussi le nombre de points de veto⁹ dans un système politique, alors qu'il est démontré que le nombre de points de veto réduit les réformes de santé possibles et tend à augmenter la part du privé dans les systèmes de santé, tout en ayant un impact sur les partis politiques (Immergut, 1992 ; Hacker, 2004). Nous contrôlons aussi pour l'année électorale, puisque celle-ci peut inciter les gouvernements à dépenser davantage (Potrafke, 2010). Finalement, nous incluons le niveau d'inégalités

8. Puisque les personnes âgées utilisent le système de santé davantage, elles pourraient demander plus de dépenses de santé, ce qui inciterait les partis à répondre à cette demande dans leur programme.

9. Ces points de veto sont mesurés pour refléter les institutions politiques qui permettent de bloquer les changements législatifs. Il s'agit d'un indice additif invariant dans le temps composé de cinq indicateurs (le degré de décentralisation du fédéralisme, le présidentielisme, le système électoral, le bicaméralisme et la présence de référendums).

Tableau 1 : Statistiques descriptives, l'unité de mesure est le pays-année, 21 pays

Variable	N	Années incluses (max.)	Moyenne	Écart type	Min.	Max.	Source
Dépenses publiques de santé	971	1970-2019	5,92	1,677	1,276	13,916	OCDE Santé
Dépenses privées de santé	980	1970-2019	2,038	1,213	,094	8,37	OCDE Santé
Part des dépenses privées de santé	960	1970-2019	25,53	10,678	1,728	62,798	OCDE Santé
Dépenses sociales (sans santé)	840	1980-2019	15,102	4,446	5,538	27,5	OCDE Dépenses sociales
Indice de démarchandisation	243	2000-2019	33,938	14,268	5,24	60	OCDE Santé
Indice de démarchandisation (factoriel)	258	2000-2019	78,44	20,32	-7	2,87	OCDE Santé
Indice gauche-droite	919	1970-2014	-1,86	16,971	-46,533	48,458	Seki et Williams
Part cabinet gauche/droite	1038	1970-2019	-4,365	72,066	-100	100	CPDS
Δ Gini disp.	985	1970-2019	29,256	4,046	20,6	39	CPDS
Points de veto	1033	1970-2019	2,021	2,118	0	7	CPDS
Δ Pop. 65 +	1038	1970-2019	14,689	3,216	7,147	28,365	CPDS
Croissance PIB	1037	1970-2019	2,46	2,511	-10,149	25,358	CPDS
Inflation	1035	1970-2019	4,744	4,936	-4,478	31,017	CPDS
Δ Dette publique	1038	1970-2019	65,716	37,187	6,291	222,884	CPDS
Chômage	1033	1970-2019	6,873	4,112	,1	27,8	CPDS
Année électorale	1050	1970-2019	,3009	,456	0	1	CPDS

mesuré par l'indice de Gini du revenu disponible (après taxes et impôts) puisque les inégalités peuvent influencer la demande de dépenses de santé privées (Stabile et Isabelle, 2018)¹⁰ et l'idéologie du gouvernement (Lupu et Pontusson, 2011). Le tableau 1 présente les statistiques descriptives¹¹.

Méthodes

Nous effectuons une analyse en série temporelle comparant les pays. Les variables sont mesurées à chaque pays/année. Les tests de stationnarité (Fisher et Im; Pesaran et Shin) suggèrent que les mesures de dépenses publiques exprimées en proportion du PIB ne sont pas stationnaires, alors que l'indice de démarchandisation de la santé est stationnaire dans sa forme basée sur l'écart à la moyenne, alors qu'il est non stationnaire dans sa forme factorielle. Les variables partisans sont toutes stationnaires, tout comme les variables de contrôle, sauf la part de la population âgée de 65 ans et plus, l'indice de Gini et la dette publique qui sont non stationnaires.

Nous ne détectons pas de cointégration (tests de Kao, Westerlund et Pedroni) entre nos variables dépendantes non stationnaires et nos variables de contrôle non stationnaires. Ainsi, toutes les variables non stationnaires sont transformées en première différence pour s'assurer qu'elles sont stationnaires. Nous modélisons donc le changement dans les dépenses comme variables dépendantes, même pour l'indice de démarchandisation, pour être en mesure de comparer nos variables dépendantes. Ce faisant, les variables dépendantes subissent plus de variations dans le temps, alors que le niveau de dépenses de santé reste globalement stable, bien que des changements annuels influencés par les choix de politiques publiques soient perceptibles. Ainsi, notre analyse repose sur le modèle suivant :

$$\Delta Y_{it} = \Delta Y_{it-1} + X_{it-1} + W_{it-1} + \mu_{it} + \psi_i + \varepsilon_{it}$$

Y est la variable dépendante mesurée pour chaque pays i , au temps t et est exprimée en première différence Δ . Nous incluons une variable dépendante décalée, elle aussi exprimée en première différence, étant donné que le changement d'une année à l'autre risque d'être influencé par le changement de l'année précédente. X représente une de nos deux mesures de l'idéologie du gouvernement, alors que W représente un vecteur de contrôles (exprimés en niveau, sauf la dette publique, la part de la population âgée de 65 ans et plus et l'indice de Gini, étant exprimés en première différence). X et W sont décalés d'un an, car nous supposons que cela prend un an avant que les effets de nos variables ne se matérialisent. μ représente un effet fixe à chaque année qui sert à contrôler pour des variables inobservées qui influenceraient toutes les unités à une année donnée, ψ est un effet fixe par pays (justifié par les résultats d'un test d'Hausman), contrôlant pour toute variable inobservée qui varie entre les pays, mais qui

10. Stabile et Isabelle (2018) utilisent la part du 1 % au Canada plutôt que l'indice de Gini, mais utiliser la part du 1 % réduit notre échantillon de près de la moitié. Nous nous concentrons donc sur l'indice de Gini.

11. Les données manquantes sont simplement supprimées par liste (*listwise deletion*).

demeure fixe dans le temps au sein d'un même pays, alors que ε est le terme d'erreur. En incluant ces effets fixes, notre analyse porte sur l'impact d'un changement dans l'idéologie d'un gouvernement sur un changement dans la variable dépendante à l'intérieur d'un même pays. Ce sont des modèles conservateurs par rapport aux modèles partisans utilisés dans la littérature; la probabilité de trouver un effet parmi nos variables indépendantes est réduite (Garritzmann et Seng, 2019).

Résultats

Les résultats sont présentés au tableau 2. Comme prévu par l'hypothèse 1, on n'observe pas d'impact partisan sur les dépenses publiques (modèles 1 et 2) de santé en moyenne dans tous les pays¹². Par ailleurs, les modèles 7 et 8 révèlent que les gouvernements de droite (mesurés par l'indice gauche-droite et la part du cabinet) réduisent les dépenses sociales publiques, alors que les gouvernements de gauche l'augmentent, validant l'hypothèse 2a. Par rapport à l'impact de l'idéologie sur la privatisation des soins de santé (hypothèse 2b), les gouvernements de droite n'augmentent pas davantage les dépenses privées de santé que les gouvernements de gauche, qu'elles soient exprimées en proportion du PIB (modèles 3 et 4) ou en proportion des dépenses totales de santé (en annexe). Le modèle 6 révèle une association négative et significative entre les cabinets de droite et l'indice de démarchandisation de la santé, ce qui suggère que la droite a tendance à augmenter la place du marché. En revanche, le modèle 5 ne révèle pas d'association significative entre l'indice gauche-droite et l'indice de démarchandisation. Des modèles présentés en annexe utilisent l'indice de démarchandisation de la santé reposant sur une analyse factorielle et montrent que cet indice alternatif n'est pas influencé par l'idéologie du gouvernement non plus. Ainsi, il semble que l'on ne puisse pas valider l'hypothèse 2b: il n'existe pas d'association entre l'idéologie du gouvernement et la privatisation du système de santé, que l'on mesure de trois manières (dépenses de santé privées, part des dépenses de santé privées et indice de démarchandisation).

12. Nous nous sommes assurés qu'il n'y avait pas d'effet non plus avant 1990 en divisant l'échantillon en deux. De plus, réduire l'échantillon à 1980 pour refléter celui des dépenses sociales ne change pas les résultats.

Tableau 2 : Modèles utilisant des effets fixes par pays et effets fixes annuels. 21 pays de l'OCDE

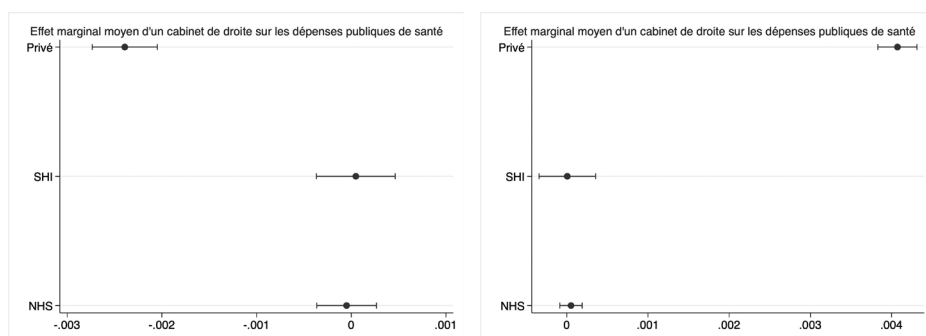
	Δ Dépenses publiques de santé		Δ Dépenses privées de santé		Δ Démarchandisation		Δ Dépenses sociales	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Δ Variable dépendante décalée	0,0659 (0,0384)	0,0801** (0,0343)	0,0298* (0,0165)	0,0290* (0,0157)	-0,389*** (0,0859)	-0,411*** (0,0535)	-0,0848 (0,144)	-0,0486 (0,150)
Part cabinet gauche droite t-1		-3,22e-05 (0,000180)		0,000128 (0,000133)		-0,0133** (0,00542)		-0,000950** (0,000354)
Indice gauche-droite t-1	-0,00100 (0,00112)		0,000485 (0,000931)		0,0146 (0,0599)		-0,00525** (0,00192)	
Élection	0,0561* (0,0313)	0,0502* (0,0282)	-0,0275 (0,0261)	-0,0229 (0,0233)	3,165* (1,518)	3,115** (1,329)	0,0302 (0,0557)	0,0300 (0,0525)
Points de veto	0,0474 (0,0335)	0,0469* (0,0269)	-0,00275 (0,0133)	-0,00297 (0,0109)	-4,160* (2,119)	-3,314* (1,536)	0,170 (0,161)	0,120 (0,167)
Δ Gini disp.	-0,0451* (0,0251)	-0,0486* (0,0247)	0,0308** (0,0147)	0,0289* (0,0142)	0,0379 (1,736)	0,836 (1,405)	-0,122* (0,0646)	-0,118* (0,0633)
Δ Pop. 65 + t -1	0,0655 (0,0784)	0,00895 (0,0716)	-0,0829 (0,0489)	-0,0803* (0,0434)	-0,848 (4,372)	-3,053 (2,646)	0,274 (0,161)	0,148 (0,163)
Croissance PIB t-1	0,0129* (0,00686)	0,0102* (0,00560)	-0,0131* (0,00673)	-0,00909* (0,00511)	0,154 (0,313)	0,241 (0,238)	-0,112*** (0,0342)	-0,0859** (0,0329)
Inflation t-1	0,00865** (0,00319)	0,00689** (0,00244)	-0,000995 (0,00336)	0,000890 (0,00292)	-1,164 (0,868)	-1,020 (0,883)	-0,0116 (0,0214)	-0,00797 (0,0209)
Δ Dette publique t-1	0,000975 (0,00204)	-0,000211 (0,00180)	0,00152 (0,00230)	0,00112 (0,00215)	0,0920 (0,0656)	0,142** (0,0645)	0,00445 (0,00836)	0,00309 (0,00795)
Chômage t-1	-0,0181*** (0,00529)	-0,0141*** (0,00446)	-0,00256 (0,00326)	-0,00114 (0,00283)	-0,305 (0,383)	-0,330 (0,257)	-0,0808*** (0,0197)	-0,0736*** (0,0189)
Constant	-0,0386 (0,132)	-0,0139 (0,112)	0,0766 (0,0951)	0,0387 (0,0749)	17,82** (6,034)	15,39** (5,615)	1,004** (0,368)	0,963** (0,388)
Observations	751	844	766	859	156	208	696	785
R carré	0,228	0,222	0,079	0,079	0,787	0,764	0,353	0,328
Période d'analyse	1970-2019	1970-2019	1970-2019	1970-2019	2000-2019	2000-2019	1980-2019	1980-2019
Nombre de pays	21	21	21	21	13	14	21	21

Erreurs types robustes entre parenthèses,

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1.

Pour tester l'hypothèse 3, la figure 1 présente les résultats d'interactions entre l'idéologie du gouvernement et le type de système de santé pour prédire la dépense publique de santé (partie gauche de la figure) et la dépense privée de santé (partie droite de la figure). Il n'existe pas de différence de l'effet partisan entre les systèmes nationaux de santé (NHS) et les systèmes d'assurance sociale de santé (SHI), de sorte que l'on ne peut valider l'hypothèse 3a. Cependant, on observe une polarisation partisane très nette aux États-Unis, le seul système privé de santé de notre base de données : la droite réduit les dépenses publiques de santé et augmente les dépenses privées de santé (et, par extension, la part des dépenses privées en santé). En annexe, nous montrons que l'effet demeure le même si l'on mesure l'idéologie du gouvernement par l'indice gauche-droite,¹³ nous permettant de valider l'hypothèse 3b.

Figure 1 : Interaction entre l'idéologie du gouvernement et les types de systèmes de santé



En annexe, nous présentons aussi plusieurs modèles alternatifs qui confirment nos résultats, comme des modèles de correction d'erreur et des modèles similaires à ceux présentés au tableau 2, mais reposant sur la valeur absolue de la variable dépendante plutôt que sa première différence. Suivant la suggestion de Brady et al. (2016), nous présentons aussi des modèles qui remplacent les effets fixes par pays par la part des dépenses privées au début de la période d'analyse dans chaque pays, considérant que la situation passée influence fortement le degré de privatisation du système plusieurs années plus tard. Nous utilisons aussi une mesure alternative de la dépense en santé. Ces modèles alternatifs présentent des résultats très similaires à ceux de nos modèles principaux.

13. À partir de l'entrée en vigueur de l'*Affordable Care Act* (ACA), l'OCDE considère que l'assurance privée devient obligatoire plutôt que volontaire aux États-Unis, ce qui augmente significativement les dépenses publiques et réduit les dépenses privées. Pour nous assurer que nos résultats ne dépendent pas de cette manipulation statistique, nous répliquons la figure 1 en annexe en nous concentrant sur la période d'avant la mise en place de l'ACA (avant 2013). On observe que la droite augmente toujours les dépenses privées davantage que la gauche, mais augmente aussi davantage les dépenses publiques, les démocrates effectuant un contrôle plus serré des dépenses. On ne peut négliger que l'ACA demeure une réforme de politiques publiques majeure et qu'à notre avis, elle doit être incluse dans l'analyse principale.

DISCUSSION ET CONCLUSION

L'objectif de cette étude était d'examiner l'impact de l'orientation idéologique du gouvernement sur les réformes de politiques sociales et de santé pour 21 pays de l'OCDE. Nous conceptualisons les réformes de politiques sociales et de santé comme des changements aux dépenses publiques et privées. En employant des méthodes statistiques robustes pour analyser une base de données détaillée sur les dépenses publiques et privées, nous démontrons que l'idéologie des partis politiques a plus d'impact sur les dépenses de politiques sociales que sur celles axées sur les politiques de santé. Nos résultats valident certaines de nos hypothèses, mais en réfutent d'autres.

Tout d'abord, nous n'observons aucun effet partisan sur les dépenses publiques de santé. Nous nous inspirons des assises de la théorie des ressources de pouvoir (*power resources theory*) et de la théorie de la nouvelle politique de l'État-providence (*new politics of the welfare state*). Alors que la première suggère que les gouvernements de gauche augmentent les dépenses sociales et de santé, la deuxième prévoit une convergence gauche-droite en raison de pressions fiscales, politiques et démographiques. Nos résultats concernant les politiques de santé s'alignent sur la seconde alors que l'on n'observe pas de différence entre les gouvernements de gauche et de droite concernant le niveau de dépenses publiques de santé, validant ainsi l'hypothèse 1. Ceci contredit les résultats des études situées dans la tradition de l'épidémiologie sociale, inspirées de la théorie des ressources de pouvoir, qui trouvaient un lien entre gouvernements de gauche et dépenses en santé (Fervers et al., 2016; Herwartz et Theilen, 2014; Huber et Stephens, 2001; Navarro et Shi, 2001), mais rejoint ceux de plusieurs autres études démontrant une convergence gauche-droite pour ce qui est des dépenses de santé (Castles, 2009; Castro et Martins, 2018; Garritzmann et Seng, 2019; Jensen, 2011, 2014; Joshi, 2015; Potrafke, 2010, 2020; Reeves et al., 2014). Ces différences s'expliquent possiblement par le fait que nos modèles sont plus conservateurs et parce que notre période étudiée est plus longue. Observer cette convergence des partis politiques en faveur des investissements en santé suggère que le niveau de dépenses de santé sera maintenu, peu importe l'idéologie du gouvernement. Toutefois, nous ne sommes pas en mesure de cerner comment ces dépenses publiques sont réparties, c'est-à-dire, si elles sont allouées vers des efforts de prévention ou curatifs.

Contrairement aux dépenses en santé, les dépenses pour des programmes sociaux hors santé sont caractérisées par une polarisation partisane. Cet article démontre que les gouvernements de gauche augmentent les dépenses sociales (excluant les dépenses de santé) alors que les gouvernements de droite les diminuent, validant l'hypothèse 2a. Nos résultats s'alignent donc aussi sur les assises de la théorie des ressources de pouvoir et rejoignent ceux d'études précédentes qui avaient observé une plus grande différence gauche-droite par rapport aux politiques sociales que par rapport aux politiques de santé (Castles, 2009; Garritzmann et Seng, 2019; Jensen, 2014).

S'il n'y a pas d'impact de l'idéologie politique sur les dépenses publiques en santé, nous nous attendions à observer un impact de l'idéologie politique, surtout de droite, vers la privatisation, suivant l'hypothèse 2b. Or, si on mesure la privatisation avec la

dépense de santé privée, on n'observe pas de différence gauche-droite. Toutefois, dans certains modèles, nous examinons une association entre les partis de droite et la marchandisation de la santé mesurée par notre indice original. Nous ne sommes donc pas en mesure de valider l'hypothèse 2b. Il semble donc que le centre gauche fasse aussi appel au privé. Par exemple, les réformes en santé en cours au Canada pour élargir le panier universel aux soins dentaires soutiennent la primauté de l'assurance privée. Effectivement, bien que le gouvernement fédéral affirme promouvoir un programme universel, le programme demeure résiduel, en ciblant uniquement ceux qui n'ont pas d'assurance privée. On tend vers une approche résiduelle — *denticaid* — bien plus qu'une approche pleinement universelle — *denticare*. De plus, le programme utilise un assureur privé pour gérer les remboursements plutôt que de s'appuyer sur la fonction publique. Ainsi, même une expansion des dépenses de santé, promue par un gouvernement de centre gauche (du Parti libéral de Justin Trudeau) et appuyée par un parti de gauche (le Nouveau Parti démocratique), fait appel au secteur privé.

Enfin, nous avons comme objectif d'examiner l'impact de l'idéologie du gouvernement sur les réformes de politiques de santé en tenant compte des différents types de systèmes de santé. Plus précisément, nous proposons que l'idéologie du gouvernement influence davantage les politiques de santé dans les systèmes de santé nationaux où l'État peut plus facilement imposer des changements que dans les systèmes assurantiels où la gestion est effectuée par des acteurs sociaux (hypothèse 3a). Nos analyses ne valident pas ces hypothèses : nous n'observons pas de différences significatives entre les systèmes de santé nationaux et assurantiels. Ces résultats peuvent s'expliquer par plusieurs facteurs. Tout d'abord, bien que les structures de collecte et d'administration du financement soient distinctes, tous sont des systèmes universels où l'adhésion est obligatoire. Ainsi, les deux modèles représentent des systèmes universels similaires soumis aux mêmes pressions politiques. De plus, ces systèmes publics sont relativement stables depuis l'expansion de l'État-providence pendant l'après-guerre.

Nous observons toutefois une exception aux États-Unis, un cas marqué par un bipartisme où les républicains favorisent une expansion des dépenses privées de santé et les démocrates augmentent les dépenses publiques de santé. On observe effectivement une forte polarisation partisane aux États-Unis, tel que proposé par l'hypothèse 3b. L'ensemble de ces résultats nous rappelle l'importance de considérer les points de départ des pays et systèmes de santé : reconnaissant que le système américain se trouve aux antipodes des systèmes universels, nationaux ou assurantiels, puisque les éléments publics au sein du modèle américain demeurent résiduels, limités aux plus pauvres (*Medicaid*) et aux personnes âgées (*Medicare*). Ce schisme pourrait expliquer l'impact fort et significatif de la polarisation dans le cas américain.

Notre étude n'est pas sans limites. Tout d'abord, par manque de données comparatives, nous mesurons les réformes par des changements dans la dépense publique ou privée en santé et en politiques sociales, ce qui demeure une mesure imparfaite des réformes qui pourraient être substantielles sans nécessairement influencer le niveau de dépenses à court terme. Il importe de colliger des données comparatives plus fines

sur les réformes de politiques de santé, idéalement divisées par secteurs de politiques de santé (préventif, hospitalier, soins primaires, etc.). De plus, les changements structurels et de gouvernance tels que des fusions d'établissements ou des créations de nouvelles agences ne sont pas retenus dans notre analyse, mais mériteraient d'être pris en compte dans une autre étude.

Nous avons créé un nouvel indice de démarchandisation de la santé qui varie dans le temps, alors que les indices précédents sont calculés sur une seule année (Bambra, 2005 ; Kawiorska, 2016). Toutefois, l'indice ne capture pas de manière exhaustive l'ensemble de la privatisation d'un système de santé et le nombre d'années couvertes demeure limité. Finalement, il importe de souligner que notre étude souffre d'un « nationalisme méthodologique », puisque nous limitons à une analyse des déterminants des politiques sociales et de santé des pays, bien que les États-providence soient souvent gérés en partie sur le plan subnational et donc influencés par l'idéologie des gouvernements en ce sens. Il nous apparaît important de continuer la recherche sur les déterminants des réformes de politiques sociales et de santé sur le plan subnational.

Cet article nous permet d'envisager des pistes de recherche futures. D'abord, il n'existe pas de mesure de l'orientation des partis et des gouvernements en faveur de l'expansion ou du désengagement de l'État du secteur de la santé. Une telle mesure pourrait être créée à partir des données brutes du *Comparative Manifesto Project* et permettrait d'affiner les analyses de la politique partisane des réformes de santé. Par ailleurs, la mesure des réformes de santé doit être améliorée. Une solution serait d'utiliser la méthode de Weise (2014) qui mesure la privatisation des systèmes de santé à l'aide de l'analyse de bris structurels (*structural break modelling*) basée sur des changements importants des niveaux de dépenses. En bref, les chercheurs doivent s'atteler à d'importantes améliorations en ce qui concerne les données et les mesures disponibles pour développer la recherche sur la politique des réformes des systèmes de santé.

RÉSUMÉ

Cet article se penche sur l'impact de l'orientation idéologique du gouvernement sur les réformes de politiques sociales et de santé dans les pays de l'OCDE. Nous assemblons une base de données regroupant 21 pays de 1970 à 2019 et proposons un nouvel indice de démarchandisation des soins de santé. Nous appuyant sur le concept de partage et de concentration des risques sociaux, nous démontrons que l'idéologie des partis politiques a plus d'impact sur les politiques sociales que sur les politiques de santé. Contrairement à notre hypothèse, les partis de droite ne sont pas plus susceptibles de favoriser des réformes laissant une place plus grande au privé dans les soins de santé, sauf aux États-Unis où l'on observe une forte polarisation partisane. L'idéologie du gouvernement n'influence pas davantage les réformes de santé dans les systèmes de santé nationaux où l'État peut plus facilement imposer des changements que dans les systèmes assurantiels.

Mots clés : idéologie, politiques de santé, politiques sociales, privatisation, systèmes de santé.

ABSTRACT**Ideological Divergences and Convergences on Social and Health Expenditures**

This article focuses on the ideological orientation of governments undertaking reforms to social and health policies in OECD countries. It assembles a new dataset based on 21 countries from 1970 to 2019 and proposes a new index of decommodification for health care. Based on the idea of sharing and concentrating social risks, this article shows how the ideology of political parties have more impact on social policies than health policies. Contrary to our hypothesis, parties on the right are not more likely to favour reforms that open more space to private care in the health system, outside of the United States where a strong partisan polarization is found. A government's ideology doesn't exert any additional influence on reforms to national health care systems, where the State can more easily impose changes, as compared to insurance-based systems.

Keywords: Ideology, health policies, social policies, privatization, health care systems

RESUMEN**Divergencias y convergencias ideológicas en el gasto social y sanitario**

Este artículo examina el impacto de la orientación ideológica de los gobiernos en las reformas de las políticas sociales y sanitarias en los países de la OCDE. Montamos una base de datos que abarca 21 países de 1970 a 2019, y proponemos un nuevo índice de desmercantilización de los servicios de salud. Apoyándonos en el concepto de distribución y concentración de los riesgos sociales, mostramos que la ideología de los partidos políticos tiene un mayor impacto en las políticas sociales que en las políticas sanitarias. Contrariamente a nuestra hipótesis, los partidos de derecha no son más propensos a favorecer reformas que dejen un mayor espacio al sector privado de la salud, excepto en Estados Unidos, donde existe una fuerte polarización partidista. La ideología gubernamental tampoco influye en las reformas del sector de la salud de los sistemas sanitarios nacionales donde el Estado puede imponer cambios más fácilmente que en los sistemas basados en seguros.

Palabras claves: ideología, políticas de salud, políticas sociales, privatización, sistemas de salud.

BIBLIOGRAPHIE

- Allan, J. P. et Scruggs, L. (2004). Political partisanship and welfare state reform in advanced industrial societies. *American Journal of Political Science*, 48(3), 496-512.
- Armingeon, K., Wenger, V., Wiedemeier, F., Isler, C., Knöpfel, L., Weisstanner, D. et Engler, S. (2023). Comparative Political Data Set 1960-2021.
- Bambra, C. (2005). Worlds of welfare and the health care discrepancy. *Social Policy and Society*, 4(1), 31-41.
- Bellido, H., Olmos, L. et Román-Aso, J. A. (2019). Do political factors influence public health expenditures? Evidence pre-and post-great recession. *The European Journal of Health Economics*, 20(3), 455-474.
- Blyth, M. (2002). *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge University Press.
- Böhm, K., Schmid, A., Götze, R., Landwehr, C. et Rothgang, H. (2013). Five types of OECD healthcare systems: empirical results of a deductive classification. *Health Policy*, 113(3), 258-269.
- Brady, D., Marquardt, S., Gauchat, G. et Reynolds, M. M. (2016). Path dependency and the politics of socialized health care. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 41(3), 355-392.

- Bussemeyer, M. R. et Iversen, T. (2014). The politics of opting out: explaining educational financing and popular support for public spending. *Socio-Economic Review*, 12(2), 299-328.
- Castles, F. G. (2009). What Welfare States Do: A Disaggregated Expenditure Approach. *Journal of Social Policy*, 38(1), 45-62.
- Castro, V. et Martins, R. (2018). Politically driven cycles in fiscal policy: In depth analysis of the functional components of government expenditures. *European Journal of Political Economy*, 55, 44-64.
- Cavaillé, C. (2023). *Fair Enough?: Support for Redistribution in the Age of Inequality*. Cambridge/New York, Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Falkenbach, M., Bekker, M. et Greer, S. L. (2020). Do parties make a difference? A review of partisan effects on health and the welfare state. *European Journal of Public Health*, 30(4), 673-682.
- Fervers, L., Oser, P. et Picot, G. (2016). Globalization and healthcare policy: a constraint on growing expenditures. *Journal of European Public Policy*, 23(2), 197-216.
- Garritzmann, J. L. et Seng, K. (2019). Party effects on total and disaggregated welfare spending: A mixed-effects approach. *European Journal of Political Research*.
- Gilens, M. (2009). *Why Americans hate welfare: Race, media, and the politics of antipoverty policy*. University of Chicago Press.
- Hacker, J. S. (2004). Dismantling the health care state? Political institutions, public policies and the comparative politics of health reform. *British Journal of Political Science*, 34(4), 693-724.
- Herwartz, H. et Theilen, B. (2014). Health care and ideology: a reconsideration of political determinants of public healthcare funding in the OECD. *Health Economics*, 23(2), 225-240.
- Huber, E. et Stephens, J. D. (2001). *Development and crisis of the welfare state: Parties and policies in global markets*. University of Chicago Press.
- Immergut, E. (2021). Health Politics Today. Dans E. Immergut, K. Anderson, C. Devitt et T. Popic (dir.), *Health Politics in Europe: A Handbook* (p. 3-31). Oxford University Press.
- Immergut, E. M. (1992). *Health politics: interests and institutions in Western Europe*. CUP Archive.
- Jacques, O. (2023). Welfare state regime and social policy resilience to fiscal consolidations. *Social Policy & Administration*. Early View. 1-16
- Jensen, C. (2011). Marketization via compensation: health care and the politics of the right in advanced industrialized nations. *British Journal of Political Science*, 41(4), 907-926.
- Jensen, C. (2014). *The right and the welfare state*. Oxford University Press.
- Jensen, C. et Petersen, M. B. (2017). The deservingness heuristic and the politics of health care. *American Journal of Political Science*, 61(1), 68-83.
- Jordan, J. (2011). Health care politics in the age of retrenchment. *Journal of Social Policy*, 40(1), 113-134.
- Jordan, J. (2013). Policy feedback and support for the welfare state. *Journal of European Social Policy*, 23(2), 134-148.
- Joshi, N. K. (2015). Party politics, governors, and healthcare expenditures. *Economics & Politics*, 27(1), 53-77.
- Kawiorska, D. (2016). Healthcare in the light of the concept of welfare state regimes—comparative analysis of EU member states. *Oeconomia Copernicana*, 7(2), 187-206.
- Korpi, W. et Palme, J. (2003). New politics and class politics in the context of austerity and globalization: Welfare state regress in 18 countries, 1975—95. *American Political Science Review*, 97(3), 425-446.
- Larsen, C. A. (2008). The institutional logic of welfare attitudes: How welfare regimes influence public support. *Comparative Political Studies*, 41(2), 145-168.
- Lipsmeyer, C. S. (2011). Booms and busts: how parliamentary governments and economic context influence welfare policy. *International Studies Quarterly*, 55(4), 959-980.
- Lupu, N. et Pontusson, J. (2011). The structure of inequality and the politics of redistribution. *American Political Science Review*, 105(2), 316-336.

- Mackenbach, J. P. et McKee, M. (2013). Social-democratic government and health policy in Europe: a quantitative analysis. *International Journal of Health Services*, 43(3), 389-413.
- Mettler, S., Jacobs, L. R. et Zhu, L. (2023). Policy Threat, Partisanship, and the Case of the Affordable Care Act. *American Political Science Review*, 117(1), 296-310.
- Morgan, K. J. et Campbell, A. L. (2011). *The delegated welfare state: Medicare, markets, and the governance of social policy*. Oxford University Press.
- Müller, W. C. et Strøm, K. (1999). *Policy, Office, or Votes?: How political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge University Press.
- Navarro, V. et Shi, L. (2001). The political context of social inequalities and health. *International Journal of Health Services*, 31(1), 1-21.
- OECD (2023). *Social Expenditures Dataset*. <https://doi.org/https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>
- Pierson, P. (1996). The new politics of the welfare state. *World Politics*, 48(2), 143-179.
- Pierson, P. (1998). Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity. *Journal of European Public Policy*, 5(4), 539-560.
- Potrafke, N. (2010). The growth of public health expenditures in OECD countries: Do government ideology and electoral motives matter? *Journal of Health Economics*, 29(6), 797-810.
- Potrafke, N. (2017). Partisan politics: The empirical evidence from OECD panel studies. *Journal of Comparative Economics*, 45(4), 712-750.
- Potrafke, N. (2020). General or central government? Empirical evidence on political cycles in budget composition using new data for OECD countries. *European Journal of Political Economy*, 63, 101860.
- Reeves, A., McKee, M., Basu, S. et Stuckler, D. (2014). The political economy of austerity and healthcare: Cross-national analysis of expenditure changes in 27 European nations 1995-2011. *Health Policy*, 115(1), 1-8.
- Rehm, P. (2016). *Risk inequality and welfare states: Social policy preferences, development, and dynamics*. Cambridge University Press.
- Seki, K. et Williams, L. K. (2014). Updating the Party Government data set. *Electoral Studies*, 34, 270-279.
- Stabile, M. et Isabelle, M. (2018). Rising inequality and the implications for the future of private insurance in Canada. *Health Economics, Policy and Law*, 13(3-4), 406-432.
- Steinmo, S. (2003). The evolution of policy ideas: tax policy in the 20th century. *The British Journal of Politics and International Relations*, 5(2), 206-236.
- Stephens, J. D. (2015). Revisiting Pierson's work on the politics of welfare state reform in the era of retrenchment twenty years later. *PS: Political Science & Politics*, 48(2), 274-278.
- Tuohy, C. et Glied, S. (2012). The Political Economy of Health Care. Dans S. Glied et P. Smith (dir.), *The Oxford Handbook of Health Economics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199238828.013.0004>
- Van Der Zee, J. et Kroneman, M. W. (2007). Bismarck or Beveridge: a beauty contest between dinosaurs. *BMC Health Services Research*, 7(1), 1-11.
- Wiese, R. (2014). What triggers reforms in OECD countries? Improved reform measurement and evidence from the healthcare sector. *European Journal of Political Economy*, 34, 332-352.

ANNEXE LA POLITIQUE PARTISANE DES RÉFORMES DES POLITIQUES SOCIALES ET DE SANTÉ

Analyse avec un indice de démarchandisation alternatif

L'indice de Bambra a trois indicateurs: la dépense de santé privée en pourcentage du produit intérieur brut (PIB); la part des lits d'hôpitaux privés par rapport au total des lits disponibles; et le pourcentage de la population couverte par le système public de santé. L'augmentation des deux premières variables qui composent l'indice conduit vers une diminution de la démarchandisation tandis que l'augmentation de la troisième variable induit une augmentation de la démarchandisation. Afin d'avoir une interprétation commune pour les trois variables, nous avons recours à une analyse factorielle en composante principale avec une normalisation min.-max. pour que l'indice obtenu aille dans le même sens que la démarchandisation. L'indice prend au min. 1 et au max. 100. Nous procédons tout d'abord à une analyse de fiabilité qui permet d'étudier les propriétés des échelles de mesure et des éléments qui les constituent. Elle permet de déterminer dans quelle mesure les variables sont liées les unes aux autres et de procurer un indice général de la consistance ou de la cohérence interne de l'échelle dans son ensemble. Cette procédure d'analyse calcule plusieurs mesures fréquemment utilisées de la fiabilité de l'échelle.

Pour ce test de fiabilité, nous avons recours au coefficient alpha de Cronbach qui est le plus couramment utilisé. Il s'agit d'un modèle de cohérence interne, fondé sur la corrélation moyenne entre les items à l'intérieur de la composante. Ce coefficient a une valeur variante entre 0 et 1, et ne doit pas être inférieur à 0,6. Une valeur supérieure à ce coefficient vérifie la fiabilité alors qu'une inférieure élimine automatiquement le facteur. Nous obtenons un coefficient alpha de 0,6452.

Par ailleurs, l'analyse factorielle essaie d'identifier des facteurs qui permettent d'expliquer des corrélations à l'intérieur des items. Avant d'entamer l'analyse factorielle, il convient de mesurer l'adéquation d'échantillonnage par le coefficient de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) qui nous indique si les corrélations entre les paires de variables peuvent être expliquées par d'autres variables incluses. Les items peuvent être factorisables dès que la valeur du KMO dépasse 0,5 (Kaiser, 1974). Ainsi, comme cet indice de notre échelle est supérieur à celui fixé par Kaiser (0,512) pour être acceptable, on constate donc que nos données se prêtent à une analyse factorielle.

Enfin, nous testons la corrélation entre les variables à l'aide du test Khi2, qui confirme l'absence de corrélation entre les trois variables.

Les trois éléments justifient et génèrent une seule valeur supérieure à l'unité. Nous procédons donc au calcul du poids pour chaque variable pour construire l'indice de Bambra. L'indice a été construit pour 22 pays de l'OCDE de 2000 à 2020. Ce qui offre un panel de 462 observations suffisantes pour conduire des analyses économétriques probantes.

Tableau A1 : Trois différents types de modèles avec indice de dé-marchandisation factoriel, effets fixes annuels et par pays inclus

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Variable dépendante décalée	-0,132 (0,0872)	-0,0791 (0,0939)	-0,256*** (0,0607)	-0,197*** (0,0598)	0,751*** (0,0521)	0,799*** (0,0610)
Part cabinet gauche droite t-1		0,000477 (0,00153)		0,000474 (0,00149)		0,000687 (0,00142)
Indice gauche-droite T-1	0,00446 (0,00586)		0,00362 (0,00460)		0,00313 (0,00528)	
Δ Indice gauche-droite			-0,00988* (0,00497)			
Δ Part cabinet gauche droite				-0,000936 (0,00107)		
Election	0,276 (0,219)	-0,00332 (0,345)	0,316 (0,193)	-0,0143 (0,303)	0,239 (0,186)	-0,00343 (0,307)
Points de véto	0,133 (0,266)	0,0269 (0,279)	-0,160 (0,337)	-0,0700 (0,212)	-0,176 (0,267)	-0,176 (0,267)
Δ Gini disp.	-0,103 (0,238)	0,292 (0,523)	0,0144 (0,230)	0,408 (0,512)	0,0248 (0,244)	0,411 (0,509)
Δ pop. 65 + T-1	-0,0156 (0,681)	1,020 (1,250)	-0,618 (0,921)	0,443 (1,399)	-0,587 (0,966)	0,449 (1,399)
Croissance PIB t-1	0,0800** (0,0349)	0,0840 (0,0518)	0,0212 (0,0308)	0,0492 (0,0532)	0,0373 (0,0339)	0,0496 (0,0539)
Inflation t-1	0,00723 (0,0819)	0,108 (0,0875)	0,0804 (0,102)	0,128* (0,0665)	0,0513 (0,0856)	0,117* (0,0645)
Δ debt t-1	-0,0109 (0,0119)	4,47e-05 (0,0124)	-0,00494 (0,0122)	0,00135 (0,0137)	-0,00782 (0,0108)	0,00168 (0,0137)
Chômage t-1	0,00446 (0,0250)	-0,0193 (0,0309)	-0,0405 (0,0467)	-0,0485 (0,0332)	-0,0293 (0,0370)	-0,0513 (0,0328)
Constante	-0,429 (0,760)	-0,323 (0,805)	20,76*** (4,419)	15,79*** (4,638)	20,25*** (3,890)	16,21*** (4,793)
Observations	194	252	193	266	208	266
R2	0,356	0,204	0,472	0,238	0,712	0,565
Nombre de pays	14	14	14	14	14	14

Erreurs types robustes entre parenthèses.

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1

Tableau A2 : Modèles avec la part des dépenses privées et une mesure alternative de la dépense de santé.

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Δ Part des dépenses privées		Δ Dépenses publiques de santé	
Variable dépendante décalée	-0,0227 (0,0170)	-0,0127 (0,0109)	0,0817** (0,0348)	0,0955*** (0,0316)
Part cabinet gauche droite t-1		0,000353 (0,000977)		-7,03e-05 (0,000171)
Indice gauche-droite T-1	0,00211 (0,00574)		-0,000952 (0,00102)	
Election	-0,264 (0,219)	-0,234 (0,200)	0,00905 (0,0182)	0,00883 (0,0169)
Points de veto	0,0305 (0,185)	0,0205 (0,181)	0,0188 (0,0169)	0,0178 (0,0150)
Δ Gini disp.	0,417*** (0,136)	0,409*** (0,134)	-0,0150 (0,0349)	-0,0189 (0,0329)
Δ pop. 65 + T-1	-0,864 (0,627)	-0,676 (0,530)	-0,0193 (0,0978)	-0,0649 (0,0839)
Croissance PIB t-1	-0,147*** (0,0514)	-0,101** (0,0405)	0,00460 (0,00748)	0,00426 (0,00633)
Inflation t-1	-0,0420 (0,0272)	-0,00968 (0,0237)	0,00397 (0,00645)	0,00278 (0,00548)
Δ dette t-1	0,0147 (0,0189)	0,0122 (0,0181)	-0,00116 (0,00218)	-0,00214 (0,00195)
Chômage t-1	0,0432 (0,0270)	0,0445* (0,0250)	-0,0141** (0,00636)	-0,0110** (0,00516)
Constante	-0,408 (0,934)	-0,830 (0,914)	0,113 (0,110)	0,0870 (0,103)
Observations	748	841	696	785
R2	0,103	0,096	0,231	0,225
Nombre de pays	21	21	21	21

Erreurs types robustes entre parenthèses.

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1

Tableau A3 : Modèles de correction d'erreur, effets fixes par pays et années inclus

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Δ Dépenses publiques de santé		Δ dépenses privées de santé		Δ Démarchandisation		Δ Dépenses sociales	
Variable dépendante décalée	-0,0910** (0,0368)	-0,0521* (0,0259)	-0,147*** (0,0170)	-0,0928*** (0,0120)	-0,853*** (0,0323)	-0,868*** (0,0512)	-0,0881** (0,0412)	-0,0813** (0,0357)
Δ Part cabinet gauche droite		0,000208 (0,000312)		8,66e-05 (0,000214)		0,00253 (0,00844)		0,000313 (0,000751)
Part cabinet gauche droite t-1		-4,35e-05 (0,000229)		0,000167 (0,000141)		-0,000908 (0,00525)		-0,000834* (0,000468)
Δ Indice gauche-droite	-0,000594 (0,00101)		0,000730 (0,00127)		0,0243 (0,0665)		-0,00265 (0,00416)	
Indice gauche-droite T-1	-0,00161 (0,00118)		0,000849 (0,00132)		-0,00784 (0,0380)		-0,00711** (0,00304)	
Election	0,0440 (0,0304)	0,0462* (0,0246)	-0,0235 (0,0215)	-0,0164 (0,0202)	1,989* (1,044)	2,210* (1,122)	0,00131 (0,0787)	0,0140 (0,0725)
Points de véto	0,0281 (0,0289)	0,0377 (0,0241)	0,00136 (0,0155)	-0,00268 (0,0108)	-3,671 (3,745)	-1,486 (2,322)	0,0864 (0,0984)	0,0602 (0,111)
Δ Gini disp.	-0,0457* (0,0230)	-0,0478** (0,0225)	0,0177 (0,0106)	0,0194 (0,0116)	1,834 (1,311)	1,411 (1,769)	-0,110* (0,0543)	-0,0989* (0,0573)
Δ pop. 65 + T-1	0,144* (0,0703)	0,0435 (0,0832)	-0,122 (0,0750)	-0,129* (0,0626)	-3,780 (3,772)	-1,781 (3,425)	0,234 (0,174)	0,0946 (0,162)
Croissance PIB t-1	0,00770 (0,00726)	0,00386 (0,00660)	-0,0117* (0,00599)	-0,00891* (0,00451)	0,230 (0,300)	0,236 (0,253)	-0,113*** (0,0258)	-0,0967*** (0,0234)
Inflation t-1	0,00706* (0,00367)	0,00642** (0,00287)	-0,00124 (0,00321)	-0,000196 (0,00291)	0,779 (0,853)	0,114 (0,820)	-0,0272 (0,0233)	-0,0232 (0,0238)
Δ dette t-1	0,00300* (0,00144)	0,00194 (0,00166)	0,00260 (0,00177)	0,00200 (0,00190)	0,181** (0,0694)	0,184*** (0,0539)	0,00606 (0,00869)	0,00537 (0,00855)
Chômage t-1	-0,0266*** (0,00584)	-0,0206*** (0,00395)	-0,00156 (0,00353)	-0,000154 (0,00313)	-0,427 (0,499)	-0,547* (0,308)	-0,0470** (0,0198)	-0,0446** (0,0181)
Constante	0,378 (0,236)	0,238 (0,178)	0,289*** (0,0789)	0,191*** (0,0473)	38,61*** (9,863)	36,69*** (8,068)	1,880*** (0,374)	1,825*** (0,435)
Observations	762	879	768	885	156	223	691	803
R2	0,250	0,227	0,126	0,112	0,869	0,848	0,352	0,328
Nombre de pays	21	21	21	21	13	14	21	21

Erreurs types robustes entre parenthèses.

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1

Tableau A4: Modèles répliquant le tableau 2 avec une variable dépendante en niveau.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Δ Dépenses publiques de santé		Δ Dépenses privées de santé		Δ Démarchandisation		Δ Dépenses sociales	
Variable dépendante décalée	0,926*** (0,0431)	0,948*** (0,0256)	0,870*** (0,0102)	0,907*** (0,0120)	0,114* (0,0551)	0,134** (0,0545)	0,909*** (0,0401)	0,919*** (0,0357)
Part cabinet gauche droite t-1		-8,74e-05 (0,000192)		0,000149 (0,000139)		-0,00972* (0,00467)		-0,000900** (0,000365)
Indice gauche-droite T-1	-0,00137 (0,000990)		0,000700 (0,00113)		0,00598 (0,0434)		-0,00637** (0,00225)	
Election	0,0489 (0,0292)	0,0438 (0,0264)	-0,0204 (0,0206)	-0,0174 (0,0200)	2,531* (1,216)	2,173* (1,093)	0,00994 (0,0749)	0,0103 (0,0694)
Points de véto	0,0325 (0,0307)	0,0381 (0,0244)	-0,00153 (0,0151)	-0,00256 (0,0108)	-2,881 (3,079)	-1,434 (2,388)	0,0912 (0,0931)	0,0605 (0,111)
Δ Gini disp.	-0,0440* (0,0223)	-0,0466* (0,0227)	0,0199* (0,0108)	0,0199 (0,0117)	0,489 (1,704)	1,436 (1,721)	-0,0953 (0,0578)	-0,0972* (0,0557)
Δ pop. 65 + T-1	0,101 (0,0778)	0,0416 (0,0825)	-0,127* (0,0696)	-0,129* (0,0630)	-2,982 (4,672)	-1,834 (3,481)	0,178 (0,173)	0,0934 (0,161)
Croissance PIB t-1	0,00671 (0,00810)	0,00390 (0,00651)	-0,0128* (0,00616)	-0,00890* (0,00453)	0,198 (0,313)	0,235 (0,254)	-0,118*** (0,0258)	-0,0966*** (0,0235)
Inflation t-1	0,00755** (0,00341)	0,00660** (0,00278)	-0,00162 (0,00304)	-0,000127 (0,00286)	0,541 (0,906)	0,144 (0,855)	-0,0269 (0,0233)	-0,0231 (0,0237)
Δ debt t-1	0,00338* (0,00190)	0,00186 (0,00163)	0,00293 (0,00183)	0,00197 (0,00191)	0,125** (0,0528)	0,182*** (0,0548)	0,00728 (0,00928)	0,00531 (0,00855)
Chomage t-1	-0,0242*** (0,00503)	-0,0204*** (0,00400)	-0,00188 (0,00300)	-8,05e-05 (0,00316)	-0,338 (0,504)	-0,542 (0,314)	-0,0467** (0,0190)	-0,0444** (0,0179)
Constante	0,307 (0,271)	0,234 (0,176)	0,276*** (0,0701)	0,190*** (0,0472)	38,36*** (9,466)	36,39*** (8,440)	1,908*** (0,349)	1,817*** (0,435)
Observations	786	879	792	885	169	223	713	803
R ²	0,940	0,957	0,838	0,868	0,752	0,720	0,908	0,914
Nombre de pays	21	21	21	21	13	14	21	21

Erreurs types robustes entre parenthèses.

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1

Tableau A5: Modèles remplaçant les effets fixes par pays par la part de la dépense privée de santé en 1970 dans chaque pays.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Δ Dépenses publiques de santé		Δ Dépenses privées de santé		Δ Démarchandisation		Δ Dépenses sociales	
Variable dépendante décalée	0,0823** (0,0320)	0,0920*** (0,0329)	0,0346 (0,0371)	0,0335 (0,0350)	-0,378*** (0,0805)	-0,401*** (0,0660)	-0,0251** (0,0100)	-0,0294*** (0,0101)
Indice gauche-droite T-1	-0,00110 (0,000781)		0,000218 (0,000616)		-0,00264 (0,0389)		-0,00736*** (0,00275)	
Part cabinet gauche droite t-1		-5,66e-05 (0,000121)		0,000110 (8,17e-05)		-0,00901 (0,00759)		-0,00123*** (0,000444)
Part des dépenses privées en 1970	0,00105 (0,00125)	0,000860 (0,00115)	-0,000355 (0,00102)	-0,000253 (0,000938)	0,00932 (0,0581)	0,0184 (0,0469)	0,000631 (0,00225)	-0,000604 (0,00211)
Election	0,0566* (0,0314)	0,0512* (0,0282)	-0,0280 (0,0275)	-0,0234 (0,0242)	3,263** (1,276)	3,187*** (1,021)	-0,00464 (0,0683)	-0,000278 (0,0635)
Points de veto	0,0140* (0,00837)	0,0105 (0,00661)	-0,00147 (0,00688)	-0,00147 (0,00519)	-0,0792 (0,340)	-0,0706 (0,266)	-0,0119 (0,0166)	-0,0249* (0,0146)
Δ Gini disp.	-0,0397* (0,0229)	-0,0403* (0,0218)	0,0254* (0,0140)	0,0230* (0,0134)	-0,370 (2,264)	0,212 (2,099)	-0,167*** (0,0644)	-0,149** (0,0611)
Δ pop. 65 + T-1	0,0476 (0,0658)	0,0305 (0,0588)	-0,0750* (0,0387)	-0,0728** (0,0348)	-1,887 (4,149)	-2,589 (3,599)	0,0458 (0,219)	0,0974 (0,193)
Croissance PIB t-1	0,0121* (0,00728)	0,00910 (0,00586)	-0,0115*** (0,00424)	-0,00860** (0,00389)	0,208 (0,274)	0,328 (0,263)	-0,0935*** (0,0233)	-0,0758*** (0,0219)
Inflation t-1	0,00969*** (0,00329)	0,00697** (0,00310)	0,00138 (0,00268)	0,00307 (0,00245)	-0,767 (0,753)	-0,631 (0,676)	0,0192 (0,0151)	0,0158 (0,0139)
Δ dette t-1	0,000534 (0,00245)	-0,000222 (0,00224)	0,00142 (0,00148)	0,000946 (0,00136)	0,0727 (0,0825)	0,120 (0,0757)	0,00124 (0,00696)	0,00151 (0,00673)
Chômage t-1	-0,0120*** (0,00308)	-0,0105*** (0,00282)	0,000488 (0,00214)	0,000829 (0,00197)	-0,0343 (0,214)	-0,108 (0,153)	-0,0188** (0,00748)	-0,0205*** (0,00631)
Constante	-0,0256 (0,102)	0,0226 (0,0914)	0,0334 (0,0776)	0,00306 (0,0658)	6,036 (3,824)	5,238 (3,405)	0,429 (0,398)	0,643 (0,395)
Observations	750	843	758	851	156	208	679	769
R2	0,231	0,226	0,080	0,080	0,785	0,760	0,322	0,302

Erreurs types robustes entre parenthèses.

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1

Figure A1 : Réplique de la figure 1 en utilisant l'indice gauche-droite

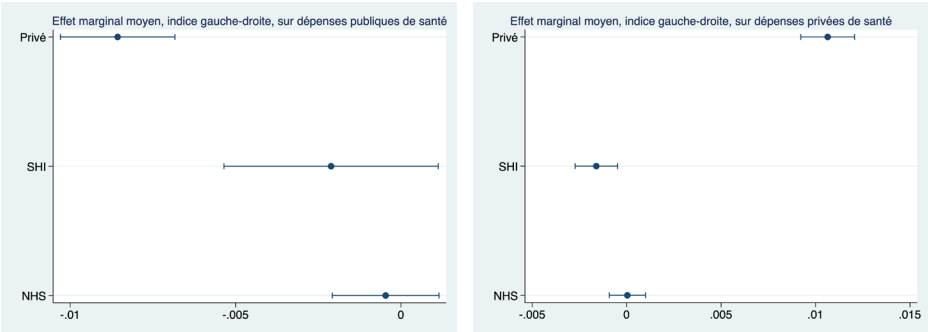
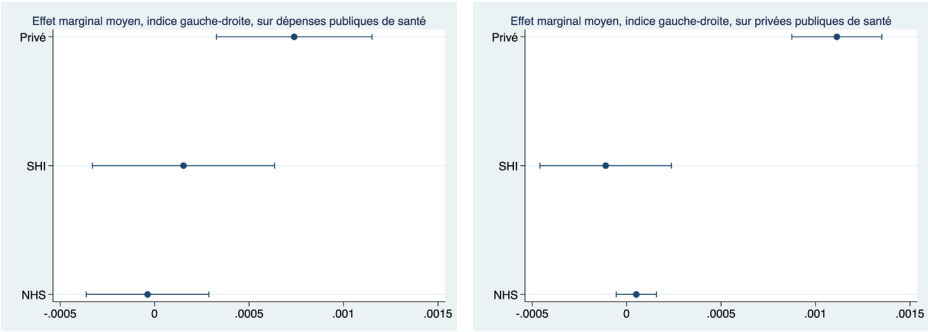


Figure A2 : Réplique de la figure 1, données avant 2013.





Les personnes travailleuses sociales dans le réseau de la santé et des services sociaux

Entre distance, renoncement et rupture

MÉLANIE BOURQUE

Université de Sherbrooke
melanie.bourque5@usherbrooke.ca

MYLÈNE BARBE

Université du Québec en Outaouais
mylene.barbe@uqo.ca

JOSÉE GRENIER

Université du Québec en Outaouais
josee.grenier@uqo.ca

LE PASSAGE DU MODE DE PRODUCTION FORDISTE au mode de production post-fordiste a transformé de manière substantielle les modes de gestion. En effet, sans nécessairement être mise totalement de côté, la chaîne de travail cède la place à des systèmes de production axés sur la maximisation de l'efficacité, la surveillance accrue, la flexibilité, la faible participation des employées aux processus décisionnels, la standardisation des tâches, l'intensification du travail et le culte de la performance (Bouquin, 2011 ; Linhart, 2015). Les modes de gestion post-industriels introduits, entre autres par le *lean management*, autant dans les secteurs privés que publics, ont eu pour conséquence de responsabiliser davantage les personnes travailleuses face à leur propre production dans l'objectif d'augmenter la production tout en réduisant les coûts (Linhart, 2015). Cette nouvelle exigence du travail place ainsi la performance au centre des activités du travail. Dans ce contexte, tableaux comparatifs, indicateurs de performance individuelle, *Feedback360*, objectifs et résultats clés, gestion par objectifs, représentent tous des outils de contrôle de la productivité s'inscrivant dans le phénomène de la responsabilisation individuelle des personnes travailleuses. Dans le cadre d'un rapport salarial transformé, cette individualisation a eu pour effet d'isoler les personnes travailleuses et de rendre les possibilités d'action collective plus difficiles. Toutefois, en déplaçant l'angle d'analyse vers l'individu, la sociologie du travail a

permis d'identifier la manifestation de résistances individuelles ou de microrésistances chez les personnes travailleuses (Linhart, 2009).

Cet article vise à décrire les oppositions individuelles des personnes travailleuses sociales (TS) œuvrant au sein du système de santé et des services sociaux (SSSS) ayant vécu la réforme Barrette. À partir de deux recherches subséquentes dont les collectes de données ont été faites en 2017 et en 2022, le texte s'intéressera en premier lieu au concept de résistance pour déboucher sur une typologie retenue aux fins de nos analyses, celle du répertoire d'opposition de Bélanger et Thuderoz (2010). Dans un deuxième temps, il décrira la méthodologie employée dans les deux recherches pour exposer les résultats des analyses fondées sur le répertoire des oppositions dans la période de contrôle par responsabilisation.

L'ère post-industrielle a conduit à une transformation des résistances en milieu de travail. Dans un contexte de responsabilisation individuelle de la performance et d'un contrôle managérial décuplé, les résistances des personnes travailleuses s'actualisent, entre autres, à travers les individus. Cette individualisation de la performance au travail a toutefois le potentiel de diminuer la visibilité des résistances (Bouquin, 2020; Denis et Côté, 2020). Par exemple, Muller (2014), en s'intéressant aux résistances dans le cadre de la sous-traitance, a mis en évidence la complexité des formes de mobilisation des personnes employées, qui ne se limitent pas à des actions syndicales classiques, mais incluent également des stratégies d'adaptation, de résistance passive, et de réaffirmation des valeurs professionnelles face aux changements imposés par la direction. Ces nouvelles formes de résistance peuvent ainsi passer inaperçues, car elles s'opèrent souvent de manière clandestine (Denis et Côté, 2020). Prenant la forme d'une recherche de pouvoir ou de contrôle sur leur travail, cette résistance individuelle tend à répondre à une recherche de sens au travail, à une appropriation d'un pouvoir d'agir, se traduisant par une relative protection face aux tensions éthiques découlant de la souffrance au travail (Dejours, 2013; Denis et Côté, 2020; Grenier et Bourque, 2016).

La sociologie du travail et des organisations a développé une diversité de perspectives sur la résistance des personnes travailleuses, chacune soulignant des stratégies et des manifestations distinctes. Si la résistance des collectifs de travail est définie comme l'action concertée des groupes pour contester ou modifier les conditions de travail, reflétant une dimension collective de l'opposition (Bouquin, 2011), la résistance individuelle et les microrésistances soulignent l'importance des actions personnelles et quotidiennes à travers lesquelles les individus expriment leur désaccord ou cherchent à déjouer les contraintes de l'environnement de travail (Denis et Côté, 2020). Les dimensions des conduites sociales au travail sont ainsi explorées à travers le prisme des résistances, un concept qui englobe une variété de réactions face aux normes et aux pratiques établies (Bouquin, 2020).

Au-delà, certaines personnes chercheuses ont développé les notions de déviance et de dissidence, illustrant comment les écarts par rapport aux normes peuvent servir de levier pour le changement ou la critique sociale (Collison et Ackroyd, 2005). Enfin,

la distinction entre le travail prescrit et le travail réel met en lumière les écarts entre les attentes organisationnelles et la manière dont le travail est effectivement accompli, offrant un terrain fertile pour diverses formes de résistance (Dejours, 2013).

Ce phénomène a également été exploré dans le champ de l'administration publique. En effet, Lipsky (1980) définit ces pratiques comme inhérentes au travail des fonctionnaires de terrain (*street-level bureaucrats*), c'est-à-dire ceux et celles qui travaillent directement avec la population et dont l'imputabilité est d'abord dirigée vers ceux et celles qu'ils servent. Pour lui, les personnes travaillant avec le public procèdent à une interprétation sélective des règles dans le but premier de répondre aux demandes provenant des personnes usagères (1980; 2010). Comme d'autres, il affirme que devant un contrôle plus important, ce phénomène ne peut aller qu'en s'accroissant (Lipsky, 2010).

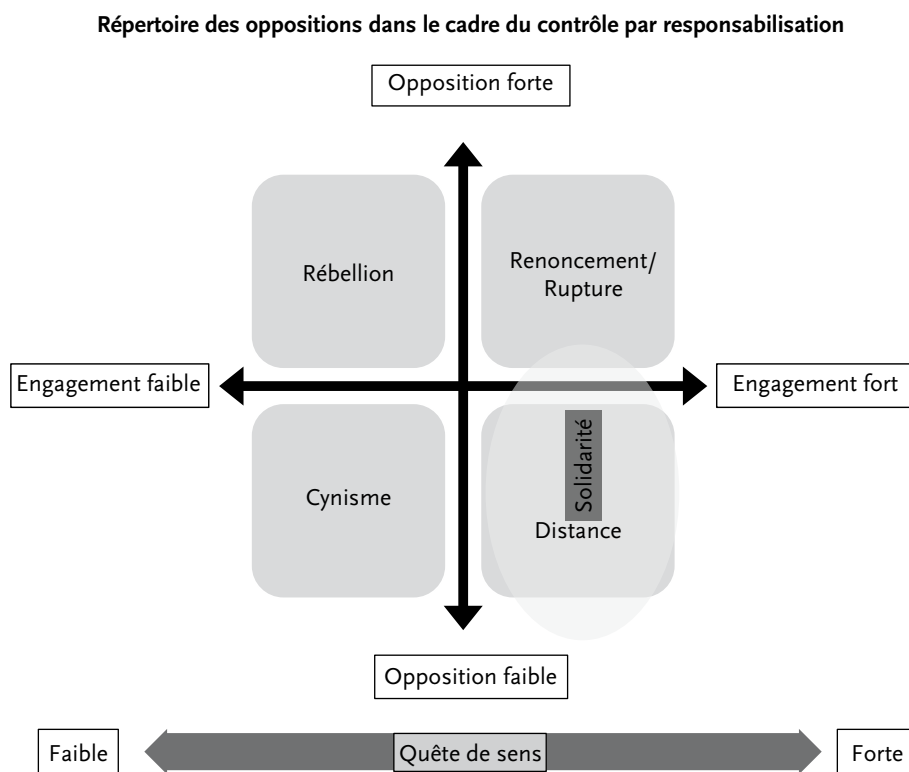
1. LE RÉPERTOIRE DES OPPOSITIONS

Bélanger et Thuderoz (2010) ont, quant à eux, développé le concept d'opposition débouchant sur la création d'un répertoire. Ils proposent ce répertoire dans deux contextes : 1) celui du contrôle des personnes travailleuses par assujettissement correspondant à la période fordiste ; et 2) celui du contrôle par responsabilisation correspondant à la période post-fordiste. Ce dernier est lié aux transformations contemporaines du marché du travail au 21^e siècle. Les auteurs font ici référence aux transformations des modes de gestion mettant l'accent sur l'atteinte de résultats par l'entremise de la responsabilisation des personnes travailleuses devant leur propre performance (Linhart, 2015). La valeur heuristique du répertoire réside dans le fait qu'il a pour objectif de distinguer différents types d'opposition et qu'il est transposable dans d'autres milieux, comme le secteur public. Bien que Bélanger et Thuderoz (2010) campent leurs études dans le secteur privé, le contrôle par responsabilisation n'a pas épargné les administrations et les services publics (Lipsky, 2010). En effet, l'emprunt de ces méthodes de gestion par les administrations publiques s'est traduit par l'adoption de la nouvelle gestion publique (NGP) dès les années 1990, méthode de gestion s'inscrivant dans l'atteinte de cibles et dans la performance par le contrôle des tâches à effectuer (Bourque, 2007 ; Pollitt et Boukaert, 2004 ; Rouillard et Bourque, 2011).

Pour Bélanger et Thuderoz (2010), le rapport de domination s'est ainsi transformé, prenant dorénavant une forme de « massification » de l'individu, c'est-à-dire une valorisation de l'individu qui sous-tend une responsabilisation de ses conduites au travail. Il permet, en outre, de comprendre les oppositions dans un contexte managérial où, à première vue, elles semblent presque impossibles. Nous nous inspirons du répertoire dans le but de saisir les oppositions des TS dans le SSSS ayant introduit ce type de contrôle depuis plus de 20 ans, de manière graduelle avec un point culminant en 2015. Toutefois, bien que les auteurs présentent la notion d'opposition et d'engagement dans le but de dépasser la conception binaire de la résistance (p. 445), à l'usage, leur modèle s'est révélé peu adapté à la complexité des discours. Comme tout idéal

type, lorsque confronté aux données empiriques, il a montré une certaine rigidité. Nous avons donc décidé de nous en inspirer en le présentant sous forme de continuum. Cette perspective offre une plus grande souplesse pour l'analyse des discours, étant plus adaptée à un matériau riche en nuances.

Tableau 1 : Répertoire des figures d'opposition au travail dans le contexte du contrôle par responsabilisation



Inspiré de Bélanger et Thuderoz (2010). « Le répertoire de l'opposition au travail », *Revue française de sociologie*, p.445.

Le tableau 1 met en évidence la présence d'opposition variant de faible à forte en fonction du degré d'engagement de la personne travailleuse et de sa quête de sens, suivant une échelle graduée de faible à fort pour les deux dimensions. Dans une situation de contrôle par responsabilisation, l'engagement des personnes travailleuses se définit, selon les auteurs, comme un « éthos productif », où l'on observe un équilibre entre le devoir de bien faire le travail et l'adhésion à une éthique sociale professionnelle (p. 441). Dans ce contexte, la quête de sens dans l'activité professionnelle constitue un élément essentiel à la compréhension de l'engagement et de l'opposition puisque les personnes travailleuses auront une propension à rejeter les demandes managériales perçues comme inappropriées. Les personnes travailleuses sont, dans cette perspective, engagées dans leurs « activités productives » et non envers l'organisation.

L'engagement repose donc sur une contradiction entre le fait de maintenir des conditions de pratiques permettant de répondre aux normes professionnelles et le besoin de se prémunir contre des pratiques managériales considérées comme incongrues (p. 443). Les auteurs identifient quatre cas de figure, rappelons-le, selon le niveau d'engagement et d'opposition. Ceux-ci prennent la forme du cynisme, de la rébellion, de la distance et du renoncement. Nous nous sommes inspirées à la fois des définitions du répertoire et de nos données pour affiner les définitions des oppositions, ce qui nous a menées à la création de deux catégories émergentes, celles de la solidarité et de la rupture. De plus, la confrontation aux données nous a conduites à ajouter au tableau une catégorie transversale, celle de la quête de sens (faible et forte). En effet, même si Bélanger et Thuderoz (2010) font mention de la question du sens du travail, qui est fondamentale dans la compréhension des oppositions, elle n'est pas représentée dans leur modèle. L'ajout de cette catégorie transversale permet de mieux saisir chacun des éléments du répertoire.

Le premier cas de figure se manifeste lorsque l'engagement, la quête de sens et l'opposition se situent dans le spectre faible du continuum. L'opposition se traduira par le cynisme. Caractérisées par un faible engagement et une opposition plutôt passive, la quête de sens n'étant pas au centre de leur préoccupation, les personnes adoptant une opposition cynique peuvent se conformer extérieurement, tout en rejetant intérieurement les valeurs ou les objectifs de l'organisation.

Le second cas de figure, la « rébellion », se caractérise par un faible engagement, une quête de sens limitée, mais une opposition forte. Les personnes utilisant cette forme d'opposition cherchent à résister aux directives qu'elles jugent inappropriées. Toutefois, il ne faut pas s'y méprendre, pour Bélanger et Thuderoz, la rébellion constitue « plus un *exit* qu'un *voice* » (p. 454). Autrement dit, la rébellion représente une forme de repli.

Lorsque l'engagement et la quête de sens sont forts mais que l'opposition est faible, le type d'opposition est la distance. Tout comme le cynisme, il s'agit d'une opposition voilée qui se manifeste le plus souvent en sourdine, mais de manière plus marquée en ayant, par exemple, le recours fréquent à l'interprétation sélective des règles. Les individus maintiennent une certaine distance émotionnelle ou critique pour se protéger contre l'assimilation complète aux objectifs et aux valeurs de l'organisation.

Lorsque l'engagement, la quête de sens et le contrôle sont forts, l'opposition est associée au renoncement. Le « renoncement » ne renvoie pas à une résignation passive, mais plutôt à une forme d'opposition forte et une critique ouverte. Cette situation se présente chez les personnes travailleuses qui étaient initialement fortement engagées dans leur travail, mais qui, face aux défis et aux contradictions des demandes managériales, ont fini par se désengager et devenir critiques du système. Ce renoncement est un processus où l'individu, initialement investi et engagé, devient un dissident en raison de l'écart perçu entre ses valeurs, ses attentes et la réalité de son environnement professionnel. Cette dissidence s'actualise par l'interprétation sélective des règles, mais de manière non voilée.

Enfin, comme nous l'avons mentionné plus haut, l'analyse des données a permis d'ajouter deux catégories au répertoire, celles de la solidarité¹ et de la rupture. La solidarité constitue pour les TS une autre forme de résistance. Le corpus a permis de l'identifier seulement en contexte d'engagement fort, ce qui corrobore les propos de Courpasson et al. (2021). En effet, ces derniers affirment que la solidarité est possible même en contexte de contrôle par responsabilisation. Pour ces auteurs, la recherche de la solidarité est une constante au sein de la société et des milieux de travail. « *Studies that have explored collective resistance in neoliberal organizations [...] show that solidarity does remain possible in these organizations, at least among individuals in middle managerial and professional positions and roles* » (Courpasson et al., 2021, p. 2). Le fait d'être ensemble devant ce que les personnes travailleuses considèrent comme absurde constitue également une forme d'opposition qui se superpose aux deux autres catégories. En ce qui concerne la rupture, elle s'inscrit, selon l'interprétation de nos données, en continuité avec le renoncement. La rupture se manifeste alors que la dissidence n'est plus tolérable parce que la quête de sens devient impossible; les TS choisissent de rompre le lien d'emploi.

2. TRAVAIL SOCIAL, SYSTÈME DE SANTÉ ET DE SERVICES SOCIAUX ET CONTRÔLE PAR RESPONSABILISATION

Le travail social est une profession du *care* visant à accompagner les personnes vivant des difficultés permanentes ou temporaires. Le travail du *care* est un processus englobant qui inclut la reconnaissance des besoins de soin, la prise de responsabilité pour répondre à ces besoins, l'acte de soin lui-même, et la réception du soin, tout en soulignant l'importance de l'intégrité dans les pratiques de soin (Gonin et al., 2013; Tronto, 2012). L'intervention en travail social a lieu auprès de diverses populations faisant face à des difficultés variées ou à des contextes de précarité, passant des personnes en situation d'itinérance et des enfants et personnes adolescentes en besoin de protection aux personnes en fin de vie. Non seulement la pratique des TS au Québec se fait en grande partie au sein des services publics, plus spécifiquement dans le SSSS, elle s'y est consolidée au sein même du développement de l'État-providence québécois (Prud'homme, 2011). Les fondements professionnels et disciplinaires du travail social s'appuient ainsi sur des valeurs humanistes prônant notamment l'autodétermination, l'*empowerment* et la justice sociale (Dorvil, 2013; Ordre des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec [OTSTCFQ], 2012). De plus, ils s'inscrivent dans une perspective épistémologique interprétative selon laquelle la singularité, la complexité et le contexte socio-économique sont pris en compte. Par ailleurs, si les impacts de la NGP sur les conditions de pratique des TS ont été largement étudiés, les résistances de ces personnes professionnelles l'ont peu été (Roy et al., 2024). Appartenant à une profession fortement associée au changement social, les TS sont souvent qualifiées de cordonnières mal chaussées. En effet, malgré leur intervention

1. L'espace dont cet article dispose ne permet pas d'approfondir cette dimension dans ce texte.

cherchant à prendre en compte les structures, les déterminants sociaux de la santé et les contextes, peu d'actions collectives ont été menées pour elles-mêmes dans le but de défendre leur profession. On peut toutefois donner l'exemple de la décision arbitrale Jobin (2016) qui visait la contestation de l'application des méthodes *Lean* au Centre de santé et de services sociaux (CSSS) Ahuntsic-Montréal-Nord (Barbe, 2019).

Depuis le rapport Rochon de 1989 issu de la Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux, jusqu'à l'annonce de l'embauche de « *top guns* » du secteur privé à la tête de Santé Québec par le ministre de la Santé Christian Dubé en 2023, plusieurs acteurs du secteur attestent que les problèmes du SSSS sont liés aux modes de gestion de l'organisation considérés dans un premier temps comme désuets, puis mal appliqués. En effet, pour diminuer les coûts et réduire les listes d'attente, les idées issues de la NGP ayant la plus grande influence sur le secteur sont celles de l'efficacité, de la mesure, de l'imputabilité de la personne travailleuse, de la performance et de l'atteinte de cibles (Bourque et Avignon, 2015; Bourque et Leruste, 2010; Grenier et Bourgeault, 2016). La NGP s'appuie sur le principe d'amélioration continue visant, entre autres, le développement d'une imputabilité plus importante pour la personne employée en identifiant et éliminant les gaspillages dans les processus de production (Pollit et Boukaert, 2004). Dans ce contexte, le sujet est responsable d'intérioriser les objectifs de l'organisation comme étant les siens. Par ailleurs, les TS sont confrontées à des situations des personnes usagères de plus en plus complexes dans un contexte où les ressources se font limitées et les exigences administratives de plus en plus contraignantes. Effectivement, plusieurs TS se trouvent mises en tension entre leurs obligations déontologiques et les critères imposés par les organisations et les programmes. Ces tensions, qui génèrent une souffrance et une perte de sens au travail, ont été documentées par plusieurs (Gonin et al., 2013; Grenier et al., 2018; Lemire-Auclair, 2016; Parazelli et Ruelland, 2017; Richard, 2014).

La réforme Barrette visait principalement l'intégration des services et un allègement des structures dans le but d'améliorer le fonctionnement du système (Gouvernement du Québec, 2024). En passant par une réforme structurelle réduisant le nombre d'établissements (passant de 182 à 34), la réforme avait pour but d'accentuer la fluidité pour les personnes usagères entre les différents services. Ainsi, des services comme la protection de la jeunesse ont été fusionnés aux autres établissements, créant des structures plus imposantes. À cet objectif central s'ajoute celui de l'optimisation, l'amélioration de l'accès aux soins et la réduction des coûts du système (Gouvernement du Québec, 2024). Pour atteindre ses objectifs d'efficacité et de performance, le ministère a imposé aux établissements une reddition de comptes stricte fondée sur la quantité des actes posés par les personnes travailleuses, ceci dans le but d'atteindre des cibles ainsi que la standardisation des pratiques en déployant des mesures de contrôle accrues.

Les multiples réformes et les nouvelles méthodes de gestion ont également impliqué l'imposition de pratiques fondées sur les données probantes. Issu du champ biomédical, le courant des *evidence-based practices* vise à uniformiser et standardiser la

pratique médicale en se fondant sur les résultats de recherches positivistes au terme de méta-analyses (Couturier et al., 2009; Ponnou et Niewiadomski, 2020). Faisant écho aux prémices de la NGP, cette approche a été introduite dans le champ de l'intervention sociale au cours des années 1990 (Couturier et al., 2009). En effet, le maillage de ces deux approches a contribué à standardiser les programmes et les procédures, à quantifier les interventions dans une visée productive, entraînant une instrumentalisation de l'intervention sociale (Laville et Salmon, 2022). Dans cette logique, nous observons une technicisation des interventions sociales dans laquelle les facteurs sociaux et environnementaux sont peu considérés (Bourque, 2009). Les réformes des modes de gestion fondées sur les pratiques du secteur privé et issues d'une épistémologie positiviste et sanitaire s'inscrivent donc en porte-à-faux avec les fondements interprétatifs du travail social (Duplin, 2010; Gonin et al., 2013).

3. MÉTHODOLOGIE

La méthodologie de ces deux recherches en est une qualitative à visée interprétative. Le choix de cette méthode repose sur le fait que les individus (ici les TS) donnent un sens aux expériences vécues (Soulet, 2012). La collecte de données s'est faite sous la forme d'entrevues semi-dirigées. Les deux collectes de données ont été effectuées à la suite de la réforme Barrette amorcée en 2015, la première au moment de sa mise en œuvre en 2017 et la seconde en 2022. Le but de la deuxième collecte était de vérifier si le temps avait mené à une évolution des conditions de pratique des TS. Le recrutement a été fait sensiblement de la même manière, à travers une annonce publiée dans le bulletin de l'Ordre professionnel. Les critères ciblés étaient les mêmes pour le recrutement aux projets de recherche : être TS membre de l'OTSTCFQ, personne coordonnatrice clinique ou chef de programme œuvrant au sein de tous les programmes d'un centre intégré de santé et de services sociaux ou d'un centre intégré universitaire de santé et de services sociaux (CIUSSS) au Québec, avoir au minimum dix années d'expérience en intervention au sein du réseau de la santé et des services sociaux (RSSS). En 2017, 77 personnes ont participé aux entretiens alors que 57 l'ont fait en 2022. Dans les deux cas, la population était composée de gestionnaires, de personnes coordonnatrices cliniques et de TS œuvrant dans les services Soutien à l'autonomie des personnes âgées, Jeunes en difficulté, Déficience intellectuelle, trouble du spectre de l'autisme et déficience physique, Santé mentale et dépendances, Services généraux et Services de protection de la jeunesse. Une fois effectués, les entretiens ont été transcrits sous la forme de verbatim et insérés dans le logiciel d'analyse NVivo. Les analyses ont été faites à partir de thèmes spécifiques issus de la théorie de l'action publique, tout en laissant émerger des thématiques nouvelles des discours. Aux fins de cet article, nous avons procédé à une nouvelle analyse en fonction des catégories d'opposition présentées plus haut dans le modèle des oppositions inspiré de celui de Bélanger et Thuderoz (2010) avec le logiciel NVivo.

4. RÉSULTATS

Le tableau brossé par les premières analyses des deux collectes de données est plutôt sombre. En effet, les TS affirment vivre une importante perte de sens au travail et de la souffrance psychologique. Selon leurs propos, embourbées sous les directives organisationnelles et managériales d'atteinte de résultats, elles ont l'impression de ne plus être en mesure de répondre aux demandes des personnes accompagnées (Bourque et al., 2022; Bourque et al., 2024; Grenier et Bourque, 2016). En analysant les données avec le répertoire des oppositions, on constate que les TS ont adopté des pratiques de résistance aux mesures qu'elles jugent inappropriées dans le cadre de leur pratique professionnelle. La souffrance vécue et la perte de sens sont bien réelles; toutefois, les pratiques d'opposition qu'elles mettent en place permettent de donner un sens à leur travail.

Cette section brossera d'abord un tableau de l'application du contrôle par responsabilisation dans le SSSS du Québec à partir du point de vue des TS ayant participé aux deux recherches, puis du type d'engagement de celles-ci. Il présentera, par la suite, les pratiques d'opposition individuelles, et certaines collectives, selon les catégories du continuum. En guise de rappel, celles-ci se déploient selon le niveau fort ou faible d'engagement au travail. Les oppositions décrites dans les pages qui suivent se situent dans la distance, le renoncement et la rupture, représentant des situations où les personnes sont fortement engagées dans un premier temps, mais peuvent au fil du temps se désengager face aux exigences considérées comme contre-productives.

4.1 Imputabilité individuelle et contrôle des personnes professionnelles du travail social du SSSS

Le contrôle par responsabilisation s'est imposé dans le SSSS depuis une vingtaine d'années. En effet, comme nous l'avons mentionné plus haut, le contrôle des personnes travailleuses s'effectue dorénavant par l'entremise de leur responsabilisation individuelle plutôt qu'en fonction des processus. Par exemple, dans plusieurs établissements, les personnes intervenantes sont devenues responsables de la prestation des services, voire de la sécurité des personnes usagères. La qualité des services ne relève plus des institutions mais des personnes professionnelles. Ce passage d'une imputabilité politique et organisationnelle à une imputabilité professionnelle est décrit par cette personne participant à la recherche de 2022 :

Ce qui s'est passé, c'est que l'imputabilité est venue tomber sur les épaules du travailleur, de l'employé, du clinicien. Des institutions qui se déresponsabilisent de leur responsabilité, ça revient à nous autres avec notre code de déontologie. C'est nous autres qui devenons imputables du parcours de soins et de services de notre client. C'est très concret. (2022-P-75)

Cet extrait témoigne du phénomène de la responsabilisation individuelle découlant des modes de gestion post-industriels (Linhart, 2015) et du contrôle par responsabilisation comme il est défini dans le répertoire de Bélanger et Thuderoz (2010). Une autre

forme de responsabilisation induite par les organisations est celle de l'adaptation de la personne travailleuse aux changements et aux transformations du SSSS. L'organisation se dégage de sa responsabilité à accompagner et soutenir les personnes travailleuses dans la réforme en leur faisant porter la responsabilité individuelle de leurs difficultés à s'approprier les changements. Le prochain extrait de verbatim illustre bien cet état de fait face à la réforme Barrette mise en place en 2015.

Ils nous ont envoyé un petit dépliant sur la gestion du changement, en disant que si on a de la misère avec le changement, qu'on appelle le programme d'aide aux employés. C'est à nous à s'adapter en tant qu'individus aux changements, donc si on a de la misère ce n'est pas parce que tout est déconstruit, c'est parce qu'on a des fragilités psychologiques. (2017-P-28)

Ainsi, l'organisation nie la possibilité que la restructuration imposée par la réforme puisse générer un climat d'incertitudes et de tensions pour les personnes employées. Le fait de les diriger vers le programme d'aide qui offre un accompagnement psychologique sous-entend que l'adaptation aux changements est une affaire individuelle et que le fait de vivre des difficultés ou des incertitudes est lié à une fragilité psychologique de la personne.

Cette imputabilité des TS est accompagnée par des mesures de contrôle identifiées par ces deux personnes participantes qui abordent la question du rapport aux gestionnaires dans les extraits de verbatim suivants :

C'est de plus en plus une gestion en même temps de contrôle. Ils sont là pour en même temps rendre des normes... On se fait beaucoup parler de performance, de surqualité. « Tu vas voir trop tes clients. Arrête de le voir autant. Tu en as vu tant, prends-en un autre à la place. » On est normés. On n'avait pas ça avant. On est normés à dire... Ils nous suivent [...]. À la fin de l'année financière on se fait tout le temps « rusher ». (2017-P-08)

Je trouve qu'avec la réforme, il y a vraiment eu une épuration du style de gestionnaires humains, ils sont plus là. Maintenant, on a des gestionnaires qui appliquent [...]. On n'est plus dans une logique de renforcer les comportements et soutenir l'équipe. On est plus dans une coercition. (2022-P-28)

L'ensemble des extraits de cette section mettent en lumière les modes de gestion introduits dans l'ère post-fordiste rendant compte d'une responsabilisation et d'une imputabilité accrue pour les personnes travailleuses. De plus, les propos exposent les tensions vécues par les TS. Comme nous l'avons mentionné plus haut, celles-ci adhèrent à des valeurs humanistes, qui s'inscrivent en contradiction avec le discours managérial prônant des valeurs de performance et d'efficacité cherchant à quantifier l'activité clinique, occultant souvent la complexité des contextes vécus par les destinataires des services sociaux (Chénard et Grenier, 2012).

4.2 L'engagement fort des personnes travailleuses sociales

Le seul fait d'avoir participé à cette recherche constitue un facteur permettant d'identifier un engagement fort et une quête de sens au travail chez les personnes inter-

viewées. Certaines ont affirmé avoir besoin de dénoncer une réforme qui n'a pas de sens, processus s'inscrivant certainement dans l'opposition par distance. Ainsi, en aucun cas dans les corpus il n'a été mentionné de désengagement envers les personnes accompagnées. Les TS interviewées travaillent, selon elles, pour les personnes qu'elles accompagnent, et ce, souvent en opposition avec les directives organisationnelles. On le constate dans les propos suivants, affirmant l'importance de leur pratique professionnelle. D'abord, la personne participante de 2017 explique que sa loyauté n'est plus envers son employeur, mais bien envers les destinataires des services.

Puis j'aurais envie de dire, puis pas méchamment, qu'ils fassent ce qu'ils veulent, je m'en fous. Mais ma loyauté, cependant, est envers ma profession et envers les gens que je rencontre. Bref, tout ça pour dire que la loyauté que j'ai, la réflexion que j'ai eue, je me rends compte que je suis toujours engagé comme travailleur social, mais plus comme professionnel que comme employé. (2017-P-43)

L'extrait suivant expose les propos similaires d'une personne participante de 2022 qui va un peu plus loin en décrivant sa loyauté et le fait qu'elle se représente comme une agente de protection des personnes usagères contre un système.

Ça fait en sorte qu'avant j'étais très loyale envers le Centre X, mais aussi évidemment ma clientèle, maintenant je n'ai aucun sentiment d'appartenance au CIUSSS, ma loyauté est à ma clientèle et mon travail est d'intervenir, mais aussi de les protéger contre le système, parce qu'il y a tellement d'incohérences. (2022-P-54)

Une autre personne participante de 2022 abonde dans le même sens dans l'extrait de verbatim qui suit :

On en vient à se dire, ben quasiment, c'est ça, je vais protéger mes usagers de l'organisation qui est le réseau de santé [et] des services sociaux, là. (2022-P-86)

Ces trois extraits de verbatim témoignent de l'engagement des TS envers les personnes qu'elles accompagnent, donc de l'engagement envers leur profession. Ceci rejoint les propos de Bélanger et Thuderoz (2010), ainsi que ceux de Lipsky (2010), qui soutiennent que l'engagement au travail ne consiste pas à répondre aux exigences des gestionnaires, mais envers le travail produit. Cet effort éthique s'illustre chez les TS rencontrées par leur engagement fort envers les valeurs de leur profession. Selon elles, elles filtrent et atténuent les impacts négatifs des incohérences organisationnelles, veillant à préserver le bien-être et les intérêts des personnes qu'elles accompagnent.

Le contrôle par la responsabilisation étant une caractéristique de la NGP peut se manifester de manière forte ou faible selon le contexte dans lequel se trouvent les personnes participantes. Le type de services ou même le type de gestionnaire peut faire une différence. Nous pouvons sans aucun doute affirmer que ce contrôle est perçu par la plupart des TS comme étant fort, bien que certaines affirment se sentir « protégées » par la personne gestionnaire intermédiaire. Elles notent tout de même le fait que celles-ci sont « prises » par le système. De plus, comme nous l'avons affirmé plus haut, leur niveau d'engagement étant fort, les oppositions se situent majoritairement dans deux catégories du continuum, celles de la distance, et du renoncement et

de la rupture. Cela englobe l'adoption de stratégies de détachement, comme la reprise des études, ou le désengagement à travers des pratiques d'interprétation sélective des règles et l'expression de critiques directes et ouvertes.

4.3 Mise en œuvre de la réforme: des oppositions se situant entre distance et renoncement

Les extraits de verbatim suivants, tirés de la cueillette effectuée en 2017, font état de cette distanciation passant par la recherche d'un espace d'autonomie, à l'usage de stratégies d'interprétation sélective des règles considérées comme inappropriées en vertu de leurs valeurs professionnelles. Dans les discours répertoriés ci-dessous, des formes de renoncement sont également perceptibles. Cette gradation entre distance et renoncement est intéressante à souligner.

L'extrait de verbatim suivant exprime la distance construite à travers la recherche d'information. En effet, la personne participante souhaite comprendre les enjeux en place, ce qui soutient le développement d'un regard critique sur les rapports sociaux en présence et une distance face aux principes managériaux.

Ben moi je m'informe. Moi j'ai pour mon dire dans la vie, si ma maison est prise en feu, moi je veux le savoir puis je veux comprendre. Ça fait que moi, une des stratégies... C'est pour ça en fait que je lis beaucoup. Justement quand je me suis mise à lire sur la modernité avancée, essayer de comprendre, « Voyons c'est quoi toute cette affaire-là ? » Moi, une de mes stratégies, c'est clair que je vais m'informer. Je veux être au courant. (2017-P-07)

Les propos du prochain extrait montrent que la TS se campe dans la distance, elle mentionne le fait qu'elle a recours à son code de déontologie pour s'opposer aux directives incongrues et pour se détacher des demandes liées à la performance et travailler en fonction de ses normes professionnelles. Il est important de souligner ici que les TS ayant participé aux deux recherches sont membres de leur ordre professionnel et doivent se soumettre aux exigences de leur code de déontologie. La majorité des TS ont affirmé que le recours au code de déontologie est devenu un moyen de s'opposer aux demandes managériales, ce qui n'arrivait presque pas avant la réforme Barrette parce qu'elles disposaient d'une marge de manœuvre suffisante. Cette TS le souligne dans son discours :

J'ai fait la meilleure chose, mais oui les gens la sentent cette tension-là entre ce qui nous est demandé et ce que l'on doit faire pour être professionnel. On veut faire les bonnes choses, on veut... mon employeur s'il m'inspecte puis il dit « moi je trouve que tu ne vas pas assez vite, que tu n'en fais pas assez », bien moi je vais dire « c'est ce qu'on me demande de faire dans mon Ordre. On me demande de travailler de même dans mon Ordre, de prendre le temps d'apprendre à connaître le client, d'apprivoiser, faire un plan d'intervention, faire ci, faire ça. Vous, ce que vous voulez, ce n'est pas réaliste. » Puis, en même temps, s'ils veulent m'envoyer au pâturage je vais leur dire « allez-y ». (2017-P-03)

Le prochain extrait évoque l'adoption de l'opposition par le renoncement. La TS explique sa décision de ne plus remplir l'agenda électronique, comme l'exige l'employeur, car elle le décrit comme un outil de contrôle et une perte de temps. Cette

décision illustre une opposition forte aux mesures de contrôle en place et un renoncement.

J'ai fait « ça ne sert à rien parce que j'ai un agenda papier » [...] Ça fait que j'ai arrêté de le faire, comme plusieurs personnes de mon équipe, on s'est dit « On ne le fait pas ». Mais là notre employeur il est revenu dernièrement dire que c'est obligatoire, je vous demande de le faire. Mais là on a essayé de comprendre pourquoi c'est obligatoire [...] « Mais là oui tu me le demandes, mais je fais six entrevues par jour, je suis en retard dans mes notes, je vais prioriser, faire mes notes à jour avant de faire l'agenda. Ça ne me donne rien. » Puis si je me fais inspecter par mon Ordre, c'est moi qui suis dans la marde, ce n'est pas mon employeur. Ça fait que là il m'a expliqué que dans le fond c'est pour contrôler. C'est une méthode de contrôle. Ils nous demandent de prioriser ça parce qu'ils veulent contrôler le nombre de rencontres qu'on fait par jour. (2017-P-01)

Ces propos rapportés par la TS illustrent, eux aussi, les tensions entre les exigences déontologiques et les exigences organisationnelles. Bien que la majorité des oppositions identifiées dans le corpus sont individuelles, on remarque que déjà en 2017, des résistances collectives se forment puisque l'équipe a pris la décision de ne pas remplir l'outil exigé afin de se centrer sur les exigences déontologiques de la profession. Ce type d'action collective visant à donner du sens au travail par l'entremise du travail bien fait est décrit par Courpasson et al. (2021).

De la même manière, cette personne participante qui est à l'approche de sa retraite explique comment elle se permet maintenant de s'opposer aux exigences de son employeur qui entrent en tension avec ses valeurs et son éthique de travail. Ses propos se situent ainsi dans une forte opposition ainsi qu'un engagement fort envers les destinataires des services, ce qui les place dans le renoncement du répertoire de Bélanger et Thuderoz (2010).

Je m'en fous, tu sais, je finis dans deux ans, je n'ai rien à perdre. Tu sais, l'autre fois, à la réunion, j'ai dit « je refuse. Je refuse des dossiers, je ne suis plus capable d'en prendre, puis si vous voulez me mettre une lettre au dossier, mettez-la, je n'ai pas de problème à ce que vous la mettiez. Je suis très bien quand je suis avec ma clientèle, quand je suis directement avec eux, quand je sens que je les amène à faire un petit pas, quelque chose, au niveau de la qualité de vie, leur bien-être, oui! N'importe quand! N'importe quand, je pourrais encore faire ça pendant dix ans. Mais faire tout ce qu'on fait avec la pression qu'on a, c'est terminé. Je m'en vais à trois jours là... en septembre. (2017-P-28)

Ainsi, certains facteurs semblent influencer le type d'opposition mobilisé, tels que le moment de la carrière ou le type de gestionnaire en place. Selon le répertoire des oppositions présenté plus haut, la majorité des personnes participantes s'inscrivent dans un engagement fort tout en étant dans une quête de sens au travail. Les TS s'engagent donc dans une opposition forte oscillant entre la distance et le renoncement. Au moment de la première collecte de données en 2017, on se trouvait en pleine mise en œuvre de la réforme Barrette dont les changements ont pu être difficiles à vivre pour les TS. En 2022, lors de la seconde collecte, les changements de structures et de modes de gestion se sont installés. Si l'analyse des deux corpus présente des similitudes, il n'en demeure pas moins qu'il y a une évolution du discours des

personnes participantes entre les deux moments de collecte. Après plus de cinq ans de mise en œuvre de la réforme, les TS semblent avoir une compréhension plus articulée de leurs conditions de pratique. Ceci s'explique évidemment par le contexte de changements importants de la première collecte. Cette transformation du discours semble aussi se caractériser par un détachement plus grand, comme si elles avaient pris un pas de recul qui pourrait être qualifié de mise à distance. Elles se campent globalement davantage dans le renoncement et la rupture.

4.4 Cinq ans après : des oppositions se situant entre renoncement et rupture

Ainsi, les propos des TS de la deuxième collecte semblent s'actualiser par un plus grand recours à l'opposition par renoncement. On observe un détachement plus affirmé envers l'institution, une forme d'abdication envers la mission de l'organisation comme le décrivent Bélanger et Thuderoz : « Il renonce, voire, répudie son engagement, et le fait haut et fort car, après y avoir adhéré, il dénonce les failles du nouveau modèle productif, sa rhétorique parfois trompeuse, ses coûts cachés, la souffrance qu'il sécrète » (2010, p. 456).

L'extrait de verbatim suivant rend compte des propos d'une TS qui utilise l'image des 12 travaux d'Astérix pour montrer le manque de cohérence de certaines décisions de l'administration. Elle fait référence au manque de stabilité dans les équipes de soins et de services d'accompagnement qui est causé par des décisions administratives qui cherchent à réduire les coûts.

C'est comme une espèce de tour de Babel. Ce n'est pas une tour de Babel, mais dans les 12 travaux d'Astérix, à un moment donné, il y a un des travaux qu'il faut qu'il fasse. Il faut qu'il aille chercher le formulaire A38. C'est une tour de fou où est-ce qu'il n'est jamais capable. Finalement, il les niaise avec le formulaire A39, puis ils virent tous fous. C'est un formulaire qui n'existe pas. C'est ça, dans le fond. Dès qu'on commence à avoir une stabilité, des aides de services qui connaissent la clientèle, des agents de repérage qui sont bien rodés dans leur rôle, si on est un petit bout sans en avoir besoin, « envoie à la porte, on n'a pas besoin ». Réfléchissez un peu que dans deux mois ou dans trois mois, comme là, ils ont clairé toutes nos aides de services. (2022-P-19)

Il est d'ailleurs intéressant que le recours à la perspicacité d'Astérix quant à la création du formulaire A39 renvoie à l'interprétation sélective des règles des personnes intervenantes, tel que le décrit une TS dans l'extrait de verbatim suivant :

Quand ma boss me demande de faire 3,5 stats par jour de moyenne, ça fait en sorte qu'on ne voit plus l'intervention de la même manière. On cherche des portes de sortie et tous les intervenants mentent sur leurs statistiques. On invente. Il y a certaines choses que tu peux stater pis certaines choses que tu ne peux pas. Je vais tourner ma note évolutive de manière que je puisse la stater ou je vais couper une note évolutive en deux pour faire deux stats donc, je fais juste répondre à cette norme-là finalement, qui n'est en aucune manière importante pour moi, pour mes valeurs. (2022-P-12)

Ces propos mettent en lumière la tension entre les exigences administratives et les valeurs éthiques du travail bien fait pour la TS. L'interprétation sélective des règles

visé à s'opposer aux exigences qui ne font pas sens pour elle sur les plans éthique et clinique. Elle démontre un fort engagement envers les destinataires des services et une forte opposition, ce qui la situe dans le renoncement selon le répertoire de Bélanger et Thuderoz (2010).

L'extrait de verbatim qui suit fait, lui aussi, état d'interprétation sélective des règles qui sont mises en œuvre en guise d'opposition. La personne participante mentionne qu'elle et ses collègues développent des stratégies d'opposition en adoptant des « pratiques délinquantes » en brisant les règles. Ceci les situe dans une forte opposition et un engagement fort. Elles souhaitent contourner les non-sens auxquels elles sont confrontées dans les organisations sous l'égide de la NGP.

Comment survivre dans ces gros bateaux-là ? Bien, c'est souvent en étant délinquant. Bien souvent, pour avancer des dossiers, il faut faire des entorses à la machine. Sinon, on n'avance pas. Puis là, on est pogné entre deux loyautés. La loyauté envers le CI(U)SSS et la loyauté envers la clientèle. Comme professionnels, on n'a pas le choix de prendre les deux en considération. Bien, ça nous met dans des doubles [contraintes], des dilemmes et des difficultés éthiques. Ça rajoute une couche de lourdeur à la machine. On est tous un peu délinquants, même la cheffe de service. Comme si, à chaque fois, pour faire avancer des dossiers, il faut briser les règles de communication du CIUSSS. T'sais, c'est illogique, ça n'a pas de sens. (2022-P-40)

Il s'agit ici d'une action collective invisible telle que décrite par Courpasson et al. (2021). Le prochain extrait expose des propos s'inscrivant également dans le renoncement, mais tendant vers la rupture. Effectivement, la TS prend une posture de dénonciation en informant les personnes usagères des différentes instances existantes pour contester ou se plaindre de la qualité des services offerts, ce qui est souvent proscrit.

Les demandes, oui. Mais je répondais oui, mais je faisais autrement. C'est-à-dire, je disais carrément aux clients, je leur offrais le dépliant de la commissaire aux plaintes, du protecteur de citoyens de plus en plus, la protection des malades, le conseil de protection à [Ville]. Ce qui m'arrivait très rarement, comme coordo, de même mentionner à mes professionnels de référer leurs usagers à ces instances-là et comme clinicienne, ça m'est très peu arrivé avant la réforme Barrette [...] Écoutez, mes usagers, là, étaient en situation où je n'aurais pas laissé mon chien dans cette situation-là. Ça vous résume. (2022-P-77)

Dans le renoncement, l'opposition se manifeste avec vigueur, voire avec colère. La personne participante exprime l'idée que ce qu'elle fait ou pense n'est ni considéré ni reconnu par l'organisation. Elle affirme haut et fort son renoncement qui tend vers la rupture devant la mise sur pied de comité où les apports des cliniciens ne sont pas pris en compte. La rupture dans ses propos s'illustre par un sentiment de désillusion.

Ce qu'ils veulent, c'est cocher les cases qu'ils ont fait, mais on sait qu'ils n'ont pas à cœur les pratiques réellement, parce que sinon, il y aurait des conséquences à toute cette marde-là qu'ils organisent et qu'ils font, et qu'on ne voit jamais aboutir les estis de comités. Ils sont champions là-dedans, mais on en est là. Même les projets qui te touchent toi directement, tu fais comme « oui, mais j'y ai participé l'an dernier, mais qu'est-ce que vous avez fait avec ça ? » Absolument rien. (2022-P-75)

Dans la même veine, une autre TS fait même appel à la notion de violence conjugale pour décrire son sentiment au sein de l'organisation. Elle se situe également dans le renoncement s'approchant de la rupture. Elle a un fort engagement envers la population desservie par les services, qu'elle compare même à ses enfants. Cependant, elle n'a plus confiance en l'organisation qu'elle qualifie de violente.

...la vie va m'emmener ailleurs, puis je vais finir par sortir de là... je garde tout le temps un espoir qu'il y ait un changement. C'est comme une espèce de relation malsaine, ce genre de violence. J'espère qu'il va changer, puis finalement, non. Oui, je sais, ça frappe quand je dis ça, j'ai l'impression d'être dans une relation conjugale violente avec mon employeur. Je reste pour les enfants, les enfants étant mes usagers. Oui, l'organisation semble avoir oublié pourquoi elle existe. (2022-P-79)

La fin de l'extrait qui précède est intéressante à souligner, car la personne exprime son observation voulant que l'organisation semble avoir oublié sa raison d'être ou sa mission, ce qui illustre la tension vécue entre les exigences de performance et le travail d'intervention, considéré comme le travail bien fait. Dans le prochain extrait de verbatim, la TS s'inscrit également dans le renoncement. En effet, elle ne respecte pas les règles parce que le système est trop contrôlant et lui semble absurde. Ainsi, elle s'oppose fortement aux exigences de la NGP tout en maintenant un engagement fort envers les destinataires des services, ce qui illustre le désir du travail bien fait.

...à part de ça, vous m'engagez comme professionnelle, laissez-moi donc travailler. Si je juge que c'est trois heures, c'est trois heures... Je suis capable de justifier mes affaires, mes interventions cliniques sont toujours derrière ma tête. Je n'ai pas besoin de me faire remettre en question par quelqu'un qui calcule combien de temps je suis allée aux toilettes. Parce que ça, ça a été un bout aussi où ils ont fait des tests de voir combien de temps qu'on passe à écrire, à retourner des appels, etc. (2022-P-65)

De ces différents discours semblent se dégager deux formes d'opposition, celle de la distance, mais majoritairement celle du renoncement. En effet, les TS, en contournant les règles jugées trop rigides, se positionnent en bouclier face aux personnes usagères, démontrant un engagement important envers le sens de travail bien fait (Courpasson et al., 2021). On constate ainsi que les stratégies d'opposition peuvent être plus ou moins fortes dans un contexte d'engagement important. On remarque dans certains discours une distance ou un renoncement devant les normes organisationnelles de gestion, en raison de la perte de sens provoquée par le contexte de la NGP. Certaines personnes semblent même se faire spectatrices de ce qui se déroule. Le recours à l'image des 12 travaux d'Astérix est, à ce titre, très évocateur.

4.5 Rupture

À terme, le renoncement se traduit pour plusieurs TS par un désir de rompre le lien d'emploi, certaines l'ayant déjà fait quelques semaines avant l'entretien. En effet, lors de la collecte de données de 2022, la notion de rupture a émergé plus fortement que dans celle de 2017. Malgré le fait qu'il ne s'agissait pas d'un thème de notre question-

naire, 44 personnes sur 57 nous ont révélé qu'elles avaient soit démissionné, soit changé de poste dans le SSSS, ou songeaient à partir. Certaines ont d'ailleurs mentionné à leur employeur qu'elles démissionneraient si des changements n'étaient pas apportés.

Les extraits de verbatim suivants font état des propos tenus par des TS faisant écho à cette rupture observée dans les données recueillies en 2022 :

Moi, la réforme m'a amenée à être encore plus décidée à ne pas terminer ma carrière dans le RSSS. La réforme Barrette me montre la porte de sortie, parce que ça ne répond plus à mes valeurs [...] ça ne me convient plus, je ne suis plus capable. Ma santé mentale vaut plus qu'une pleine pension. Les gens se tannent et vont dans d'autres postes, dans d'autres programme ou, carrément, quittent le réseau. Pour celles qui quittent, l'argent n'est même plus un enjeu. (2022-P-01)

La TS fait état de l'évolution de ses conditions de pratique et évoque le fait qu'elle ne peut plus pratiquer son travail de manière professionnelle, ce qui la pousse à partir. De la même manière, l'extrait qui suit fait référence aux propos d'une TS qui s'apprêtait à remettre sa démission à la suite de l'entretien, sa quête de sens au travail semble vaine puisqu'elle a l'impression d'être traitée comme une employée d'usine alors qu'elle effectue un travail de *care*. En plus du manque de reconnaissance et de son sentiment de perte de sens, cette TS exprime le paradoxe qu'elle observe dans les exigences organisationnelles s'inscrivant dans la logique de la NGP. Attendue comme étant une solution à la lourdeur bureaucratique largement critiquée de la période providentialiste et comme étant garante d'efficacité, la NGP ne semble pas remplir ses promesses, selon les discours recueillis dans ces deux recherches (Bourque et Grenier, 2018).

Écoute, c'est vraiment drôle qu'on se parle ce matin parce que quand on va raccrocher, moi, je m'apprête à remettre ma démission de mon poste. Parce que, oui, ça a changé et ça ne va pas en s'améliorant, là, on continue, là. La reddition de comptes est devenue la priorité à la qualité des services parce que ce n'est pas une reddition de comptes sur la qualité des services, c'est une reddition de comptes sur la quantité des actes. Mais nous, on ne fait pas des cannes de bines, c'est ce que je leur dis tout le temps. Donc, ce n'est pas le nombre de cannes de bines qui sort de ma machine qui est important, c'est, sont-ils bien remplis, je les ai-tu bien étiquetés, t'sais? Ce n'est pas le nombre d'interventions ou d'actes que j'ai faits, pis de stats... T'sais, c'est rendu que, je ne sais pas comment on pourrait stater le temps qu'on prend à stater, t'sais? ... Pis, euh, fait que c'est ça, on part d'un service qui est supposé être offert en qualité. Pis là, la statistique dénature totalement la qualité du service offert. Donc, on est seulement dans la quantité de la prestation. Combien de téléphones? Combien de visites? Combien de minutes? On marche en minutes. Mais tu sais, c'est ça. Nous, comme intervenants sociaux, on ne fait pas ça, ce n'est pas comme ça qu'on peut dire qu'on offre un service de qualité. On ne le prend pas par le bon bout, mais on le dit depuis que c'est là, mais on n'est pas entendus [...] Tu vois, il me reste exactement ça, moi, quatre ans, puis je m'apprête à remettre ma démission tout à l'heure de mon poste, parce que ça a tout perdu son sens avec la nouvelle directrice. (2022-P-86)

Cette dernière s'inscrit dans la rupture en concordance avec son opposition forte et son engagement fort envers son travail, mais plus envers l'organisation. Ses propos sont particulièrement intéressants parce qu'ils décrivent bien la position de plusieurs TS participantes qui ne se sentent plus capables de pratiquer leur profession dans un tel contexte; c'est le cas de cette TS qui mentionne avoir décidé de quitter son poste en protection de la jeunesse malgré son engagement fort envers les personnes usagères parce qu'elle n'en pouvait plus des conditions de travail. « À la suite d'un congé maladie, j'ai décidé de quitter la protection à contrecœur, à grand regret, parce que c'était vraiment ma clientèle chouchou. Mais je n'ai pas eu le choix pour des raisons de santé » (2022-P-64). D'autres personnes participantes ont mentionné être témoins de départs de leurs collègues qu'elles jugent massifs. L'extrait de verbatim suivant en fait état :

Ça a eu de l'impact sur la rétention des gens. On a perdu beaucoup de gens, des gens avec une expertise de longue date qui ont décidé qu'ils quittaient le bateau, qui devançaient leur retraite, peu importe, mais qui quittaient le bateau. (2022-P-89)

Nous constatons, à la lumière de ces verbatim, que la rupture du lien d'emploi ou le fait d'y réfléchir est devenu une solution relativement fréquente devant la quête de sens, l'engagement fort et l'opposition forte pour les TS.

4.6 Solidarité et action collective

Bien qu'elles soient peu nombreuses dans les deux recherches à évoquer l'opposition collective, la TS suivante tient des propos qui font état d'une rupture, mais cette fois collective. Ainsi, son équipe de travail a procédé à une démission massive en guise de résistance aux directives imposées au sein de leur programme.

Bien, nous, comme je vous ai dit, on n'était pas très syndicat, mais on se tenait beaucoup entre nous, les employés entre nous. Les travailleuses sociales ensemble, ça a toujours été bien : les TS sont ensemble, les ergos sont ensemble, les nurses sont ensemble. Puis les TS ensemble, on se tenait vraiment, vraiment beaucoup. Puis à un moment donné, on a fait un putsch, on a tous quitté en même temps. (2022-P-13)

La catégorie de solidarité s'inscrit ici comme une forme d'opposition assez présente dans le discours des TS, surtout dans le corpus de 2017, mais encore en 2022. Certains des extraits présentés plus haut en témoignent. Plusieurs ont affirmé le fait que pour s'opposer, elles se font des réunions informelles, s'appuient les unes sur les autres, souvent même avec le soutien de la personne gestionnaire intermédiaire. Ces différentes marques de solidarité font écho aux propos de Courpasson et al. (2021) qui affirment qu'il s'agit d'actions collectives invisibles se mettant en place dans le but de redéfinir l'éthique de travail au sein des organisations comme celles du SSSS. Pour ces auteurs, cette résistance collective prend la forme d'un effort moral visant à reprendre un contrôle sur le contenu du travail (Courpasson et al., 2021).

Les TS ayant participé à la seconde collecte s'inscrivent également dans la catégorie « opposition forte » du répertoire. Toutefois, on note une évolution dans leur enga-

gement. Pour certaines, il demeure fort, on le note, entre autres par les mouvements de solidarité dans des équipes. Toutefois, la catégorie « rupture » dans laquelle se situent plusieurs d'entre elles montre un désengagement face à l'organisation. Celles-ci considèrent que leur éthique professionnelle ne peut plus être pratiquée envers les personnes qu'elles accompagnent, ce qui les pousse à quitter leur emploi ou à changer de poste au sein de l'organisation. Le SSSS ne semble plus leur fournir un lieu où elles peuvent pratiquer leur profession de manière adéquate, les plaçant dans un dilemme éthique. Cela crée toutefois un cercle vicieux puisque l'individualisation de la performance finit par créer roulement de personnel important, ce que certains décrivent comme le *turnover* (Bouquin, 2020), donc un manque de services pour la population.

5. CONCLUSION

Cet article a exploré les oppositions des TS à la réforme québécoise du SSSS, la réforme Barrette, à la lumière du répertoire d'oppositions présenté plus haut. Il examine comment les modes de gestion de la période contemporaine de contrôle par responsabilisation ont transformé les conditions de travail et généré des pratiques d'opposition chez les TS. Les données des deux corpus montrent qu'au moins depuis la mise en œuvre de la réforme Barrette, les TS pratiquent plusieurs formes d'opposition. Ainsi, derrière les sentiments de frustration, de colère, de perte de sens au travail, de découragement et de souffrance psychologique, les personnes participantes aux deux recherches déploient une opposition importante dans le SSSS. Elles résistent à ce qu'elles jugent être un effritement de leur profession et des services face aux changements de l'action publique. Cette résistance s'exprime sous différentes formes dans un contexte de contrôle par responsabilisation et de fort engagement au travail. Si cette résistance peut être comprise comme une simple résistance aux changements, il semble, au regard de nos données, que l'on peut emprunter une tout autre analyse. En effet, devant un contrôle managérial plus prégnant et une responsabilisation individuelle accrue, les TS cherchent des moyens pour trouver un sens à leur travail dans un contexte où elles se sentent responsables de répondre aux besoins des personnes qu'elles accompagnent dans un environnement qui, selon elles, ne le leur permet pas.

Par ailleurs, bien que ces oppositions soient moins visibles que des actions collectives, mises ensemble, ces oppositions créent un contrepoids dans les organisations (Denis et Côté, 2020). En effet, malgré l'individualisation des oppositions, il n'en demeure pas moins que ces pratiques qui sont similaires finissent par avoir un impact sur les services. Comme nous l'avons mentionné précédemment, Lipsky (2010) a d'ailleurs insisté sur le fait que le contrôle accru des *street-level bureaucrats* se traduit forcément par l'interprétation sélective des règles parce que les personnes professionnelles demeurent imputables envers les personnes usagères et non envers l'organisation, ce que l'on a d'ailleurs pu constater dans les deux corpus. Au travers de ces oppositions individuelles, on retrouve également des actions collectives, comme les démissions d'équipes complètes ou le refus collectif d'appliquer certaines demandes.

Plusieurs auteurs ont développé des concepts pour dépasser la notion de résistance aux changements et pour conceptualiser leurs effets sur les organisations. Par exemple, Courpasson et al. (2021) proposent le concept de résistance productive, faisant référence aux actions et aux comportements par lesquels les employés et les cadres intermédiaires cherchent à maintenir ou à réinstaurer un sens de l'éthique et de solidarité professionnelle face aux pressions et aux pratiques managériales, qu'ils définissent comme néolibérales. Pour eux, cette résistance vise non seulement à contester ou à s'opposer à certaines politiques ou pratiques, mais également à proposer d'autres possibilités constructives qui renforcent la cohésion et l'intégrité professionnelle au sein de l'organisation. Ces actions collectives, bien que souvent invisibles, sont selon eux bien présentes dans les organisations contemporaines. À plusieurs égards, les propos des personnes participantes rejoignent cette analyse. De la même manière, Lhuillier et Roche (2009) ont, quant à eux, proposé le concept de résistance créatrice. Celui-ci réfère à la capacité de faire face à des situations oppressives ou contraignantes en mobilisant des ressources créatives. On peut penser que le contournement sélectif des règles s'inscrit dans cette perspective.

Pour leur part, Denis et Côté (2020) proposent une analyse différente, celle de la co-production de l'action publique, qui nous semble très pertinente dans le cadre de l'analyse de la mise en œuvre de réformes du SSSS. En effet, l'action publique dépasse la simple prise en compte des politiques publiques produites par les gouvernements, mais inclut les acteurs dans la définition d'un secteur. C'est d'ailleurs avec ce cadre d'analyse que nous avons effectué ces deux recherches, en nous inspirant des travaux de Lascoumes et Le Galès (2012) (Bourque et al., 2024). Pour les auteurs, la résistance est loin d'être une simple opposition au changement. En effet, pour eux, les actes de résistance, qu'ils soient individuels ou collectifs, encouragent l'innovation et peuvent mener à des changements significatifs dans l'organisation du travail et la mise en œuvre de l'action publique. Cette perspective révèle la résistance comme étant une force productive capable de générer des solutions de rechange et des améliorations dans les contextes organisationnels et publics. L'analyse des deux corpus sous l'angle de l'opposition se rapproche selon nous de cette analyse. Au regard des résultats, les TS participantes affirment offrir des services les plus conformes possibles à leur déontologie professionnelle dans le contexte de la réforme Barrette, et ce, souvent en accord avec leur gestionnaire intermédiaire. En tentant de protéger leur identité professionnelle, elles se placent donc, comme nous l'avons mentionné plus haut, en « protectrices » des personnes usagères malgré la surcharge. Il semble ainsi que ces TS pratiquent l'éthique des vertus (Bélanger et Thuderoz, 2010; Pullen Sansfaçon et Crête, 2019). Nous pouvons même avancer que la catégorie « rupture » ayant émergé de nos données, qui peut être prise à première vue comme un élément négatif issu des réformes, constitue plutôt une résultante des résistances menant éventuellement à une reconfiguration de l'action publique en matière de services sociaux. L'exemple des fortes mobilisations autour des négociations des conventions collectives du secteur public à l'automne 2023 représente certainement un des éléments qui permet d'envisager ces éventuels changements associés à la co-production de l'action publique.

RÉSUMÉ

L'article explore la résistance individuelle et collective des personnes travailleuses sociales au Québec face aux réformes managériales, soulignant leur lutte pour préserver leur éthique professionnelle malgré la pression de performance et l'imputabilité individuelle. Il montre que, même dans un contexte de contrôle accru, ces personnes professionnelles déploient des stratégies de résistance variées pour maintenir la qualité des services. Cette résistance, loin d'être une opposition stérile, est présentée comme une forme d'engagement éthique et pourrait se déployer éventuellement avec le concours des hauts gestionnaires en une transformation produite par une co-production de l'action publique, reflétant un effort collectif pour naviguer et contester les normes imposées par les nouvelles pratiques de gestion.

Mots clés : résistance, opposition, travail social, nouvelle gestion publique

ABSTRACT**Social Workers in Health and Social Services. Between Distance, Renunciation and Rupture.**

This article explores the individual and collective resistance of social workers in Quebec toward managerial reforms, highlighting a struggle to preserve their professional ethics despite pressures around performance and individual accountability. It shows how, even in a context of increased control, these professionals deploy a diverse set of resistance strategies to maintain the quality of their services. Far from being a form of sterile opposition, this resistance is presented as a form of ethical engagement that could eventually be deployed, with the assistance of senior managers, as a transformation of public action through co-production, reflecting a collective effort to navigate and contest norms imposed by new management practices.

Keywords: Resistance, opposition, social work, new public management

RESUMEN**Las trabajadoras sociales en la red de salud y de servicios sociales. Entre distancia, renuncia y ruptura.**

Este artículo explora la resistencia individual y colectiva de las personas del ámbito del trabajo social en Quebec a las reformas gerenciales, destacando su lucha para preservar su ética profesional a pesar de la presión del desempeño y de la rendición individual de cuentas. Se muestra que incluso en un contexto de mayor control, estas personas profesionales despliegan diversas estrategias de resistencia para mantener la calidad de los servicios. Esta resistencia, lejos de constituir una oposición estéril, aparece como una forma de compromiso ético que podría eventualmente desarrollarse con el apoyo de altos directivos en una transformación, producto de una coproducción de la acción pública. Esto ilustraría el esfuerzo colectivo para enfrentar y desafiar las normas impuestas por las nuevas prácticas de gestión.

Palabras clave : resistencia, oposición, trabajo social, nueva gestión pública.

BIBLIOGRAPHIE

- Barbe, M. (2019). *La mobilisation collective des travailleuses sociales pour contrer la souffrance au travail*. [Mémoire de maîtrise, Université du Québec en Outaouais]. Dépôt institutionnel de l'UQO. <https://di.uqo.ca/id/eprint/1159>
- Bélanger, J. et Thuderoz, C. (2010). Le répertoire de l'opposition au travail. *Revue française de sociologie*, 51(3), 427-460. <https://doi.org/10.3917/rfs.513.0427>
- Bouquin, S. (2011). La question des résistances au travail dans la sociologie du travail française. *Actuel Marx*, 49, 60-72. <https://doi.org/10.3917/amx.049.0060>
- Bouquin, S. (2020). Les résistances au travail en temps de crise et d'hégémonie managériale. Dans D. Mercure (dir.) *Les transformations contemporaines du rapport au travail*. Presses de l'Université Laval, 177-203.
- Bourque, D. (2009). Transformation du réseau public de services sociaux et impacts sur les pratiques des intervenants sociaux au Québec. Communication dans le cadre du colloque européen (CEFUTS) Le travail social à l'épreuve du management et des impératifs gestionnaires, Université Toulouse 2, 1-28.
- Bourque, M. (2007). Le nouveau management public comme prémisse aux transformations des systèmes de santé nationalisés: les cas du Québec et du Royaume-Uni. *Revue Gouvernance / Governance Review*, 4(1). <https://doi.org/10.7202/1039117ar>
- Bourque, M. et Avignon, P. (2015). Le recours aux commissions d'enquête et aux groupes de travail dans les secteurs de la santé et de l'éducation: 1960-2014. *Bulletin d'histoire politique*, 23(3), 82-104. <https://doi.org/10.7202/1030759ar>
- Bourque, M. et Grenier, J. (dir.) (2018). Introduction. Dans *Les services sociaux à l'ère managériale* (p. 1-12). Les Presses de l'Université Laval.
- Bourque, M. et Leruste, G. (2010). La transformation des idées sur la privatisation du système de santé québécois depuis 1970: le passage à un nouveau référentiel sectoriel? *Politique et Sociétés*, 29(2), 105-129. <https://doi.org/10.7202/045169ar>
- Bourque, M., Barbe, M., Leroux, M. O., Grenier, J. et St-Amour, N. (2024). La réforme Barrette et sa mise en œuvre dans les services sociaux: perceptions des travailleuses sociales. *Intervention*, (158), 65-80.
- Bourque, M., Grenier, J. et St-Amour, N. (2022). Du « régime du bureau professionnel » au « régime de gestion du care » : le passage de l'imputabilité professionnelle à l'imputabilité comptable. Dans A. Gonin, M. Guissard, A. Antoniadis, et F. Plante (dir.), *Éthique et travail social: Nouvelles voies pour la pensée et pour l'action* (1^{ère} éd., p. 151-168). Presses de l'Université du Québec. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2xn16c2.13>
- Centre intégré universitaire de santé et de services sociaux du Nord-de-l'Île de Montréal c. Jobin et Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS)(2016). 2016 QCTA-129.
- Chénard, J. et Grenier, J. (2012). Concilier des logiques pour une pratique de sens: exigence de solidarité, *Intervention*, (136), p. 18-29.
- Collison, D. et Ackroyd, S. (2005). Resistance, Misbehaviour and Dissent. Dans S. Ackroyd, P. Thompson, P. Tolbert, et P. Batt (dir.), *The Oxford Handbook of Work and Organizations*, Oxford.
- Courpasson, D., Younes, D. et Reed, M. (2021). Durkheim in the Neoliberal Organization: Taking Resistance and Solidarity Seriously, *Organization Theory*, 2, 1-24.
- Couturier, Y., Gagnon, D. et Carrier, S. (2009). Management des conduites professionnelles par les résultats probants de la recherche. Une analyse critique. *Criminologie*, 42(1), 185-199. <https://doi.org/10.7202/029812ar>
- De Gaullejac, V. (2005). *La société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*. Seuil.
- Dejours, C. (2013). *Travail vivant 2: Travail et émancipation*. Petite Bibliothèque Payot.

- Denis, J.-L. et Côté, N. (2020). Résistance organisationnelle et co-production de l'action publique : la domestication d'un concept. *Cahiers de recherche sociologique*, (68), 23-48. <https://doi.org/10.7202/1086356ar>
- Dorvil, H. (2013). Travail social et déterminants de la santé, *Intervention*, 79, 135-138.
- Duplin, R. (2010). La politique familiale au Québec de 1960 à 2006. Dans D. Brunelle et D. Gouvernance (dir.), *Gouvernance. Théories et pratiques* (p.107-132). Éditions de l'Institut international de Montréal.
- Fugier, P. (2021). La mise à l'épreuve du pouvoir d'action et des résistances créatrices des personnes travailleuses sociales en France. *Reflets*, 27(1), 126-150. <https://doi-org.proxybiblio.uqo.ca/10.7202/1084640ar>
- Gonin, A., Grenier, J. et Lapierre, J.-A. (2013). La souffrance éthique au travail : L'éthique du care comme cadre d'analyse critique et comme prospective dans le champ de la santé et des services sociaux. *Reflets*, 19(2), 85-110. <https://doi.org/10.7202/1021181ar>
- Gouvernement du Québec (2014, 25 septembre). *Réforme du réseau de la santé et des services sociaux — Le patient au centre de nos décisions* — Québec. <https://www.msss.gouv.qc.ca/ministere/salle-de-presse/communiqu-809/>
- Grenier, J. et Bourgeault, G. (2016). Pour une éthique de la reconnaissance : enjeux éthiques de l'intervention auprès des personnes âgées : en écho à leurs témoignages. *Nouvelles pratiques sociales*, 28(2), 71-88. <https://doi.org/10.7202/1041180ar>
- Grenier, J., Bourque, M. et Boucher, Y. (2018). Défis pour les travailleuses sociales : participer au renouvellement des pratiques sociales dans un contexte de performance au travail. *Intervention*, (147), 3-14.
- Grenier, J., Bourque, M., Marchand, I., Monette Dréyillon, M.-F., Sisavath, A., Laau-Laurin, O. et Barbe, M. (2021). Réformes successives du système de santé et services sociaux au Québec et effets délétères de la pandémie : enjeux du travail émotionnel et de care pour les travailleuses sociales. *Intervention*, (154), 101-111. <https://doi.org/10.7202/1088310ar>
- Grenier, J., et Bourque, M. (2016). Les politiques publiques et les pratiques managériales : impacts sur les pratiques du travail social, une profession à pratique prudentielle. *Forum*, 147(1), 8-17. <https://doi.org/10.3917/forum.147.0008>
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (2012). *Sociologie de l'action publique*. Alcolin.
- Laville, J. et Salmon, A. (2022). Déconstruction des dogmatismes et reconstruction démocratique. Dans J. Laville et A. Salmon (dir.), *Pour un travail social indiscipliné : Participation des citoyens et révolutions des savoirs* (p. 119-134). Érès.
- Lemire Auclair, É. (2016). Réduire la dissonance : le défi des travailleuses sociales en milieu institutionnel. *Intervention*, 144, 5-8.
- Lhuillier, D. et Roche, P. (2009). Introduction. *Nouvelle revue de psychosociologie*, (7), 7-18. <https://doi.org/10.3917/nrp.007.0007>
- Linhart, D. (2009). Les conditions paradoxales de la résistance au travail. *Nouvelle revue de psychosociologie*, (7), 71-83. <https://doi.org/10.3917/nrp.007.0071>
- Linhart, D. (2015). *La comédie humaine du travail, de la déshumanisation taylorienne à la sur-humanisation managériale*. Érès.
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation. <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610446631>
- Muller, S. (2014). La résistance en pratique. Registres de mobilisation des salariés de la sous-traitance industrielle. Dans J. Calderón et V. Cohen (dir.), *Qu'est-ce que résister? Usages et enjeux d'une catégorie d'analyse sociologique*. Presses universitaires du Septentrion. <https://doi.org/10.4000/books.septentrion.3387>

- Ordre des personnes travailleuses sociaux et thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec- OTSTCFQ (2012). *Référentiel de compétences des travailleuses sociales et des travailleurs sociaux*. Microsoft Word — nouveau Référentiel TS 2012 19 07 2012 final (otstcfq.org)
- Parazelli, M. et Ruelland, I. (2017). *Autorité et gestion de l'intervention sociale. Entre servitude et actepouvoir*. Presses de l'Université du Québec.
- Pollitt, C. et Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. An International Comparison* (Expanded Second Edition). Oxford University Press.
- Ponnou, S. et Niewiadomski, C. (2020). *Pratiques d'orientation clinique en travail social*. L'Harmattan.
- Prud'homme, J. (2011). *Professions à part entière. Histoire des ergothérapeutes, orthophonistes, physiothérapeutes et travailleuses sociales au Québec*. Presses de l'Université de Montréal.
- Pullen Sansfaçon, A. et Crête, J. (2019). Identité professionnelle en travail social: atteindre l'équilibre dans un contexte déséquilibrant. *Recherches sociographiques*, 60(2), 331-349. <https://doi.org/10.7202/1070974ar>
- Richard, S. (2014). L'impact des normativités organisationnelles et professionnelles sur la santé psychique des personnes travailleurs sociaux: enjeux pour la pratique du travail social [Thèse de doctorat, Université Laurentienne]. <https://zone.biblio.laurentian.ca/dspace/handle/10219/2223>
- Rouillard, C. et Bourque, M. (2011). Gouvernance, managérialisme et mesure de la performance: la réforme du secteur de la santé et des services sociaux au Québec. Dans C. Rouillard, N. Burlone, L. M. Imbeau, S. Jacob, F. Pétry, V. Lemieux et J. Mercier (dir.), *L'état et la société civile sous le joug de la gouvernance* (p. 27-50). Presses de l'Université Laval.
- Roy, V., Leblanc-Huard, G. et Grenier, J. (2024). Nouvelle gestion publique et travail social au Québec: actions stratégiques en réponse aux contraintes organisationnelles. *Intervention*, (158), 81-92. <https://doi.org/10.7202/1109250ar>
- Tronto, J. (2012). *Le risque ou le care*. Presses Universitaires de France.



Les catégories à l'œuvre au sein de la réforme des dispositifs de la protection sociale au Maroc : ménage, mérite et ciblage

JAOUAD AGUDAL

Université Hassan 1er

jaouad.agudal@uhp.ac.ma

INTRODUCTION

LES POLITIQUES SOCIALES CIBLÉES SONT INTIMEMENT LIÉES AUX POLITIQUES néolibérales en vogue depuis la crise des dettes des années 1980 et les réformes économiques et institutionnelles qui se sont ensuivies. Ces réformes préconisent non seulement la restructuration des dispositifs de la protection sociale, mais aussi la réforme de l'économie et des institutions. Elles se traduisent par la libéralisation de l'économie, la réduction des dépenses publiques, la stabilisation de l'inflation, la déréglementation du marché du travail, la privatisation, et la réforme fiscale (Harvey, 2005). Dans ce contexte, les politiques sociales ciblées visent à protéger les catégories vulnérables des risques qu'impliquent ces réformes, en offrant un soutien financier direct ou des prestations sociales spécifiques. Leur objectif consiste en la « concentration accrue des aides sur les segments les plus défavorisés de la société » (Warin, 2010, p. 1), en fonction de critères et de caractéristiques prédéfinis. Le développement des enquêtes représentatives sur les conditions de vie de ménages, depuis les années 1980, « ont rendu possible de connaître avec un relatif degré de précision le niveau de vie d'un ménage à caractéristiques sociodémographiques données » (Cottin, 2019, p. 30).

Ainsi, l'expérience de pays d'Amérique latine tels que le Chili (Groch, 1994 ; Hathazy, 2013), le Mexique (Marques-Pereira, 1995) et le Brésil (Hunter et Borges

Sugiyama, 2014), ceux-ci ayant été le berceau de ces politiques sociales ciblées, montre que ces politiques consistent essentiellement en la mise en place des transferts sociaux conditionnels en faveur des familles pauvres (Groch, 1994; Pasquier-Doumer et al., 2009). Ces dispositifs de protection sociale s'inscrivent dans la batterie de mesures proposées dans le cadre de ce qui est communément appelé le Consensus de Washington (Marangos, 2007; Panizza, 2009), et que d'aucuns considèrent un véritable manifeste du néolibéralisme (Harvey, 2005). Ces réformes de l'économie et ces dispositifs de protection sociale ont été exportés par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international dans d'autres pays tels que le Maroc.

Au Maroc, les politiques sociales ciblées sont au cœur de la réforme des dispositifs de la protection sociale. Cette réforme vise à substituer les dispositifs du ciblage direct des ménages pauvres et vulnérables aux dispositifs de la subvention universelle. Pour accompagner ces réformes, les pouvoirs publics ont récemment mis en place un régime des Aides sociales directes (ASD) en faveur des ménages précaires.

Au Maroc, ces politiques sociales ciblées sont aussi adoptées dans le contexte de la généralisation de l'Assurance maladie obligatoire (AMO) de base aux travailleurs non-salariés, aux personnes pouvant s'acquitter des droits de cotisation et n'exerçant aucune activité rémunérée ou non rémunérée (AMO Achamil), ainsi qu'aux personnes ne pouvant s'acquitter des droits de cotisation (AMO Tadamon).

La mise en place des dispositifs du ciblage des ménages, tels que le Registre national de la population (RNP), le Registre social unifié (RSU) et l'Agence nationale des registres, entre dans le cadre de ces réformes. Ces dispositifs ont pour objectif la facilitation de l'identification des populations ciblées selon des critères socio-économiques. À cet égard, le RSU joue un rôle majeur, puisqu'il est destiné à l'enregistrement des ménages désirant bénéficier des programmes sociaux. Il permet de collecter, d'enregistrer, de conserver et d'actualiser les données socio-économiques de ces ménages, de leur offrir un score socio-économique et de mettre à la disposition des institutions publiques une base de données détaillée sur leurs caractéristiques sociodémographiques et socio-économiques. Cet article s'inscrit dans le contexte de ces réformes et porte sur leurs principales catégories, telles que le ménage, le mérite, et le ciblage. Il s'agit précisément de montrer comment les populations ciblées par le régime de l'AMO de base des personnes ne pouvant s'acquitter des droits de cotisation reconstruisent et reconfigurent le sens accordé à ces catégories du ciblage dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif de l'AMO Tadamon.

L'intérêt que nous manifestons pour ces catégories s'inscrit dans la continuité des travaux ayant porté sur la protection sociale au Maroc. Deux perspectives d'analyse caractérisent cette littérature : la première embrasse l'articulation entre les choix macro-économiques, les mobilisations sociales et les politiques sociales adoptées par l'État (Catusse, 2005, 2010, 2013; Catusse et Vairel, 2010; El Aoufi, 2000, 2002); la deuxième met l'accent sur l'évaluation, le financement, la pérennité et le ciblage des dispositifs de la protection sociale, à savoir le Régime d'assistance médicale aux économiquement démunis (Chen, 2018; Cottin, 2019; El Idrissi, 2003; Jouilil et Lechheb,

2019 ; Moustatraf et Taoufik, 2018, 2019 ; Oudmane et Mourji, 2022 ; Zammar et Abdelbaki, 2019). Cette littérature a le mérite de reconstituer le contexte de l'intérêt porté au social, de pointer les défaillances des modalités de sa gouvernance et les erreurs d'inclusion et d'exclusion des dispositifs de la protection en vigueur.

Notre perspective s'inscrit dans le cadre des recherches portant sur les effets rétroactifs des politiques publiques. Ces recherches montrent que ces politiques « façonnent le rapport à la politique, à la fois au niveau macro, par le biais des relations entre institutions et groupes sociaux, et au niveau micro en considérant leurs effets sur le rapport à la politique des citoyens » (Spire, 2016, p. 144). Elles montrent que la conception et la mise en œuvre des politiques publiques influencent les expériences, les perceptions, les attitudes, les orientations politiques, les comportements électoraux, l'engagement civique, la participation, l'activisme, les opinions publiques des groupes ciblés (Campbell, 2011, 2012 ; Kumlin, 2004 ; Mettler et Soss, 2004 ; Schneider et Ingram, 1993, 2005, 2018 ; Schrman et al., 2003 ; Soss et al., 2011 ; Soss et Schrman, 2007). Ces recherches examinent également l'influence des politiques publiques antérieures sur la conception et la mise en place de nouvelles politiques publiques (Campbell, 2003 ; Esping-Andersen, 1990 ; Pierson, 1993 ; Skocpol, 1995).

Notre perspective se distingue par sa focalisation sur les pratiques et les stratégies permettant aux bénéficiaires du dispositif d'AMO Tadamon de redéfinir le sens et les paramètres des catégories telles que le ménage, le ciblage et le mérite utilisées dans le contexte de ce même dispositif. La focalisation sur ces catégories se justifie par leur rôle dans la construction des populations sociales ciblées (Schneider et Ingram, 1993). Ces catégories engagent des schèmes de perception, des procédés de catégorisation, d'objectivation de ces populations, et de distinction entre les méritants et les non méritants (Schneider et Ingram, 2005). Bourdieu (2012, p. 25) a raison de souligner que « la production et la canonisation des classifications sociales » constitue l'une des fonctions les plus générales de l'État.

En effet, l'angle d'attaque choisi permet de saisir non seulement la variation des pratiques, des tactiques et des justifications qui permettent aux populations ciblées de renégocier et de reconfigurer le sens accordé aux catégories mises en œuvre, mais aussi d'explorer les liens entre la réforme, le changement institutionnel et le changement dans les pratiques et les attitudes des acteurs sociaux ordinaires. Il aide également à caractériser un discours public émergent, qui incite à changer la relation entre l'État et les services publics, tout en analysant les pratiques et les dynamiques sociales résultant de ce changement. Ainsi, en se concentrant sur les catégories liées à la réforme de l'action publique dans le domaine de la protection sociale, cette perspective permet d'appréhender l'État dans sa transformation, les effets sociaux de ce processus de restructuration, ainsi que les réajustements qui en découlent au contact des populations ciblées.

1. CADRE THÉORIQUE

Notre perspective repose généralement sur le courant des Policy Feedbacks, et particulièrement sur la théorie de la construction sociale des populations ciblées (Schneider et Ingram, 1993), la théorie de la construction sociale de la légalité (Ewick et Selbey, 1998) et la sociologie de la quantification (Desrosières, 2008, 2014).

1.1 Construction sociale des populations ciblées

La théorie de la construction sociale des populations ciblées autorise à saisir le rôle des politiques publiques dans la construction des populations ciblées ainsi que dans la justification des avantages, des privilèges ou des privations qu'elles impliquent. Les politiques publiques délimitent les frontières et créent des distinctions entre les populations auxquelles elles s'adressent. Cette fonction implique que ces populations prennent conscience de leurs différences, ainsi que des privilèges et des désavantages qui découlent de leur statut déterminé par ces politiques. Ainsi, la construction sociale des populations ciblées renvoie « aux caractéristiques culturelles ou aux images populaires des personnes ou des groupes dont le comportement et le bien-être sont affectés par les politiques publiques » (Schneider et Ingram, 1993, p. 334). Cette théorie permet d'appréhender les processus politiques qui contribuent « (1) à la reconnaissance des caractéristiques partagées qui distinguent une population ciblée comme étant socialement significative, et (2) à l'attribution de valeurs, de symboles, et d'images spécifiques [...] à ces caractéristiques » (Schneider et Ingram, 1993, p. 335). Ces constructions « s'intègrent dans la politique sous forme de messages qui sont absorbés par les citoyens et affectent leurs orientations et leurs modes de participation » (Schneider et Ingram, 1993, p. 334). La spécification des critères d'admissibilité joue un rôle déterminant dans l'institution des limites de ces populations.

Associant la construction sociale des populations ciblées à la notion du pouvoir, Schneider et Ingram distinguent quatre types de populations ciblées : les groupes favorisés, perçus comme puissants et positivement construits ; les concurrents, perçus comme puissants et généralement construits négativement ; les dépendants, qui sont politiquement faibles et bénéficient des constructions positives ; et les déviants, qui sont aussi bien faibles que négativement construits (1993, p. 335-336). Ainsi, l'analyse en matière de la construction sociale des populations ciblées est une analyse des rapports de pouvoir entre les différents groupes bénéficiaires des politiques publiques.

Notre intérêt porte sur la catégorie des dépendants qui englobe, entre autres, les bénéficiaires des aides sociales. Bien qu'ils soient politiquement faibles, ils sont publiquement considérés comme méritants de ces aides.

Les personnes dépendantes ont peu de pouvoir politique en raison de leur manque de ressources matérielles et de cohésion, de leur incapacité à se mobiliser et de leur manque d'accès aux arènes politiques [...] Les personnes dépendantes sont considérées comme méritantes, car elles n'ont pas créé leurs problèmes, mais elles sont également incapables de les résoudre par elles-mêmes. (Ingram et Schneider, 2015, p. 263)

Les bénéficiaires du régime d'AMO Tadamon correspondent aux personnes bénéficiant d'aides sociales, telles que définies par les fondatrices de la théorie de la construction sociale des populations ciblées. Ils sont admissibles à ce dispositif de protection sociale, car ils ne disposent pas des ressources économiques nécessaires pour assumer les frais mensuels liés à leur couverture médicale.

1.2 Construction sociale de la légalité

La théorie de la construction sociale de la légalité complète la théorie de la construction sociale des populations ciblées bien qu'elle relève de la sociologie du droit. Si les politiques publiques construisent des populations ciblées, prescrivent leurs privilèges ou leurs privations, elles le font à travers des textes et des règles juridiques. Ces derniers n'ont pas seulement une dimension institutionnelle, mais aussi une dimension sociale lorsqu'ils sont réinterprétés, réappropriés et invoqués par les populations qu'ils définissent. Ainsi, cette théorie permet de mieux appréhender ces textes et ces règles de droit dans le contexte des interdépendances sociales dans lesquelles les gens ordinaires les invoquent, les utilisent, les critiquent et les interprètent. Selon cette perspective, le droit se comprend comme étant une activité sociale et non plus comme étant une réalité surplombante (Ewick et Silbey 2004, p. 114). La légalité comme construction sociale fait référence aux schèmes cognitifs et aux ressources qui participent de la définition et de la structuration des relations sociales (Ewick et Silbey, 2004, p. 126).

La conscience du droit occupe une place centrale dans le cadre de cette théorie, parce qu'elle permet de saisir les différentes formes que prend la légalité dans le quotidien des gens ordinaires. Ce concept aide à appréhender « la perception que les gens ont des buts, des enjeux et des contraintes » (Ewick et Silbey, 2004, p. 129). Trois formes de la conscience du droit sont distinguées : la conformité face au droit, l'arrangement avec le droit et la résistance contre le droit. Ces trois formes renseignent sur les attitudes et les stratégies que mobilisent les acteurs sociaux dans leurs rapports au droit. La première forme renvoie à une situation dans laquelle « la légalité est conçue et vécue comme si elle était une sphère séparée de la vie quotidienne ordinaire » ; la deuxième fait référence à des situations sociales où le droit « est décrit et vécu comme un jeu, une arène bien définie, dans laquelle les règles préexistantes peuvent être utilisées et de nouvelles inventées pour servir une grande diversité d'intérêts et de valeurs » ; la troisième couvre les contextes où les acteurs éprouvent le sentiment d'être « emprisonnés par le droit, ou d'être en conflit avec lui, ses schèmes, ses ressources, pesant sur leur propre capacité soit de le maintenir à distance de leur vie quotidienne, soit de jouer selon ses règles » (Ewick et Silbey, 2004, p. 130-134).

1.3 Sociologie de la quantification

La sociologie de la quantification et de la qualification statistique (Desrosières, 1995, 2008) met en évidence le rôle des statistiques, des catégories et des indicateurs statistiques dans l'institution de nouvelles réalités. Ainsi, Desrosières (1992 ; 1995 ; 2008 ; 2014) analyse comment les processus de qualification et ceux de quantification

interagissent dans la construction du raisonnement statistique. Ce dernier joue un rôle crucial dans la gouvernance et la formation des États et de l'espace public. Dans la même veine, il souligne les aspects sociaux et conventionnels des mesures statistiques ainsi que la formation de catégories et de classes d'équivalence statistiques. Cette sociohistoire des statistiques démontre que les statistiques et les catégories statistiques ne servent pas seulement à mesurer et à refléter des réalités préexistantes, mais participent également à leur création. Bourdieu (2012, p. 54) affirme que « la statistique [...] est elle-même une rhétorique sociale à travers laquelle les statisticiens participent à la construction d'un problème social ». Ainsi, les statistiques deviennent « des actes politiques ayant des prétentions à avoir des effets dans le monde social » (Bourdieu, 2012, p. 26).

En ce qui concerne les effets de la création de catégories statistiques sur l'orientation des comportements des acteurs sociaux, Desrosières (2014, p. 49) affirme que :

Le fait de créer des catégories, en principe pour simplifier le monde et le rendre lisible, tout à la fois le modifie et en fait un autre monde. Les acteurs, changeant de système de référence, ne sont plus les mêmes acteurs, puisque leurs actions sont désormais orientées par ces indicateurs et ces classifications.

Suivant cette logique et compte tenu de l'importance des catégories statistiques dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, il devient essentiel de considérer les dispositifs publics comme « des institutions sociologiques » afin de comprendre « les dynamiques de construction permanente et d'appropriation par les acteurs » (Lascoumes et Simard, 2011, p. 11). Les politiques publiques se transforment ainsi en un « espace sociopolitique construit autant par les instruments et les techniques de régulation que par les croyances et les stratégies des acteurs » (Lascoumes et Simard, 2011, p. 17).

2. CADRE MÉTHODOLOGIQUE

2.1 Collecte des données

Notre corpus a été constitué des données issues des entretiens semi-structurés avec les bénéficiaires de l'AMO Tadamon, ainsi que des données recueillies à partir de communautés virtuelles créées sur Facebook et WhatsApp.

Les entretiens semi-structurés ont été au nombre de six : cinq ont été réalisés avec des hommes et un seul avec une femme. Deux critères ont été adoptés pour la sélection des participant-e-s : leur admissibilité au dispositif de l'AMO Tadamon et leur lieu de résidence. En ce qui concerne ce dernier critère, un répondant habite en milieu rural, tandis que les autres habitent en milieu urbain.

Les entretiens ont été structurés selon les axes suivants : les opinions sur le dispositif d'AMO Tadamon, les pratiques de déclaration des données socio-économiques et sociodémographiques, les justifications sous-jacentes à la sous-estimation des conditions de confort, et les pratiques de mise à jour des données socio-économiques.

Certes, le nombre de participant-e-s est limité. Cependant, la richesse des expériences rapportées, la régularité des propos tenus, leur convergence avec les propos tenus par les membres des communautés virtuelles, ainsi que la propension des participant-e-s à évoquer l'expérience de leurs proches relativisent les limites à l'analyse et à l'interprétation que peut imposer cette contrainte. De même, la richesse des données recueillies à partir des communautés virtuelles compense largement ces limites.

Concernant le réseau social Facebook, il s'agissait des pages web qui portaient comme intitulés respectifs « AMO Tadamon, Registre Social Unifié, Registre National de la Population » (54 257 membres)¹ et « Registre Social Unifié et Registre National de la Population » (8 290 membres)². La première était une page privée nécessitant une adhésion à une charte éthique, tandis que la deuxième était une page publique dont l'adhésion ne nécessitait aucune condition. Le choix de ces pages a été fait en raison de l'intensité et de la régularité des échanges entre leurs membres ainsi que de la diversité et de la richesse du contenu partagé (Kozinets, 2010).

Les membres de ces pages ont discuté des procédures d'inscription au RNP et au RSU, des modalités de soumission des dossiers à l'AMO Tadamon, des données socio-économiques favorables ou défavorables à l'admissibilité à ce dispositif, ainsi que des modalités de mise à jour de ces données. Ils ont également partagé des lois et des projets de lois, ainsi que des vidéos concernant les critères d'admissibilité au même dispositif.

Les communautés créées sur WhatsApp étaient respectivement intitulées « Ramed vs Sécurité Sociale » et « Tout ce qui concerne le Registre Unifié et l'AMO Tadamon ». En plus des échanges portant sur les procédures d'inscription, les critères d'admissibilité, les informations socio-économiques et sociodémographiques des ménages, les membres ont également partagé leurs propres expériences. Ils ont notamment discuté des méthodes utilisées pour obtenir des scores inférieurs au seuil d'admissibilité, ainsi que des difficultés techniques rencontrées lors de l'actualisation des données socio-économiques sur les plateformes numériques. Les membres ont également partagé les lois et les projets de loi concernant le dispositif d'AMO Tadamon, ainsi que des vidéos et des articles de journaux liés à ce dispositif. Notre immersion ethnographique au sein de ces communautés perdurait depuis le 20 novembre 2023.

Au total, nous avons transcrit 108 fichiers audio, d'une durée variant de vingt secondes à cinq minutes. En plus des fichiers audio, nous avons également constitué un corpus important à partir des messages écrits échangés entre les membres de ces communautés. Il convient de noter que le corpus analysé a été constitué des données ayant couvert la période située entre le 20 novembre et le 30 décembre 2023.

En ce qui concerne notre position par rapport aux échanges, nous nous sommes limités à les observer régulièrement sans y participer. Au début, nous avons choisi

1. <https://web.facebook.com/groups/570727631440924>

2. <https://web.facebook.com/groups/245059661327023/>

délibérément de rester anonymes. Annoncer notre objectif de rejoindre ces communautés aurait modifié l'intensité et le contenu des échanges entre les membres, les obligeant à être plus prudents et à censurer leurs propos. Cela aurait été d'autant plus problématique que ces communautés avaient pour vocation d'aider leurs membres à contourner les contraintes juridiques en ce qui concerne l'accès au dispositif d'AMO Tadamon. Il aurait été difficile d'afficher notre identité de chercheur affilié à un établissement universitaire public sans altérer les conditions de ces échanges. Cela aurait été encore plus problématique étant donné qu'il n'y avait aucun moyen de vérifier non seulement notre identité professionnelle, mais aussi nos intentions de recherche. Cette situation était d'autant plus acceptable que toute infraction aux lois concernant l'admissibilité à ce dispositif était passible d'amendes. L'objectif était d'éviter de modifier la nature des contenus que notre présence pouvait susciter et d'assurer une « restitution plus réaliste des expériences des acteurs » (Bertrandias et Carricano, 2006, p. 56). Cette qualité des données constitue l'un des avantages de l'ethnographie virtuelle (Hine, 2000).

Cette position d'anonymat et d'observateur non visible a évolué. Après avoir régulièrement suivi les échanges et repéré les membres clés participant activement aux discussions, nous avons établi le contact avec eux. Il s'agissait des administrateurs des pages Facebook et des groupes WhatsApp, ainsi que des membres les plus actifs et impliqués dans la production de contenu au sein de ces communautés. Nous les avons contactés par messages privés sur WhatsApp pour leur révéler notre identité et l'objectif de notre présence au sein de ces communautés.

2.2 Analyse des données

L'analyse des données collectées à partir des communautés virtuelles a d'abord été orientée par l'organisation et la classification des données en fonction des contenus postés par les membres de ces communautés, y compris leurs messages, leurs vidéos, ainsi que leurs messages vocaux dans le cas de WhatsApp. Ce corpus a également été classé et organisé en fonction du niveau de participation des membres à la production, de l'intensité, de la régularité de leurs échanges et de leur réactivité par rapport au contenu circulant au sein de ces communautés.

Ensuite, les thèmes les plus récurrents et constants qui traversent le corpus ont été identifiés. Cinq grands thèmes sont régulièrement apparus dans les discours : les informations et les pratiques liées aux procédures d'inscription, les modalités de déclaration des données socio-économiques, les pratiques et les procédés de mise à jour des indicateurs socio-économiques, les critiques de la valeur élevée du seuil d'admissibilité, et les arguments justifiant la non-déclaration de données crédibles. Cette analyse thématique a ensuite permis de coder les données en fonction de trois catégories qui constituent le fondement de la question de recherche : le ménage, le mérite et le ciblage. Ce même plan d'analyse a été adopté dans l'analyse des données collectées par l'entremise de l'entretien semi-structuré.

3. ANCRAGE PROGRESSIF DES POLITIQUES SOCIALES CIBLÉES AU MAROC

Au Maroc, depuis le début des années 2000, la Banque mondiale (BM, 2001 ; 2002 ; 2004) et le Haut-commissariat au Plan (HCP, 2008) pointent régulièrement le dysfonctionnement des politiques sociales universelles et incitent les pouvoirs publics à adopter des dispositifs ciblés. Cet appel se justifie par l'impératif d'économiser les ressources publiques et leur focalisation sur les catégories sociales précaires ; il se justifie également par le développement des dispositifs statistiques et les avancées technologiques ayant favorisé l'adoption des dispositifs de ciblage. Nous signalons la réalisation régulière des enquêtes nationales sur le niveau de vie des ménages, dont la première vague a été réalisée entre 1998 et 1999, et le recensement général de la population et de l'habitat, spécifiquement celui de 2004.

C'est dans ce contexte que la BM et le HCP établissent en 2004 la cartographie nationale de la pauvreté, qui devient le support statistique qui permet la répartition des fonds publics de la lutte contre la pauvreté dans le cadre de l'Initiative nationale pour le développement humain, lancée le 18 mai 2005 (Bergh, 2013). Le ciblage constitue la clé de voûte de ce chantier national. Il peut être géographique, ce qui consiste à cibler une région selon le taux de pauvreté de la population qui y vit, ou catégoriel, ce qui cible une catégorie sociale donnée selon des caractéristiques sociodémographiques ou socio-économiques communes.

3.1 Régime d'assistance médicale et test d'admissibilité multidimensionnel

Le Régime d'assistance médicale aux économiquement démunis (RAMed) assure la couverture médicale des ménages pauvres et vulnérables qui ne bénéficient d'aucun régime de la sécurité sociale. Ce régime, généralisé depuis 2012, repose sur le ciblage géographique et catégoriel, et l'admissibilité des ménages dépend de leurs scores à un test d'admissibilité multidimensionnel. Ce test permet « de déterminer qui appartient à la population éligible [sic] sur la base des caractéristiques observables de leurs conditions de vie » (Observatoire national pour le développement humain [ONDH], 2017, p. 21).

Ce test repose sur la pondération du revenu déclaré par les chefs de ménage en milieu urbain en considérant le nombre de personnes par pièce, les éléments de confort et les moyens de transport personnel. Les variables liées aux conditions de vie sont : le nombre de personnes par pièce, les points d'eau, l'électricité, l'accès à l'eau et l'évacuation des eaux usées. Quant au milieu rural, le test porte sur le score patrimonial des ménages et repose sur les variables telles que les terres agricoles exploitées, le cheptel, la volaille, le matériel agricole et de transport. Concernant le calcul des indices relatifs aux caractéristiques socio-économiques des ménages, les variables sont : le nombre de personnes par pièce, les éléments de confort et les moyens de transport personnel. À signaler que chaque variable se compose des éléments auxquels des valeurs numériques sont associées et qui servent à calculer le score final de chaque ménage. Selon l'Agence Nationale de l'Assurance Maladie (ANAM), le nombre de

ménages bénéficiant de ce régime atteint 6,7 millions, ce qui est l'équivalent de 16,6 millions de bénéficiaires jusqu'à novembre 2020. Tous les ramedistes ont intégré l'AMO depuis le 1^{er} décembre 2022.

La difficulté de distinguer entre les ménages pauvres et les ménages vulnérables est pointée du doigt par les rapports d'évaluation de ce dispositif (Chen, 2018; ONDH, 2017). Également, l'obligation pour les ménages vulnérables de payer annuellement une somme de 120 dirhams marocains (DH) par personne, sans dépasser 600 DH par foyer, pour renouveler leurs cartes biaise parfois les informations qu'ils fournissent à l'administration.

Ce dispositif présente des avancées par rapport au système antérieur du certificat d'indigence³ qui garantit la prise en charge sanitaire des personnes démunies dans les hôpitaux publics. Il n'en demeure pas moins qu'il présente des faiblesses qui se rapportent au caractère daté des critères d'admissibilité; à la fragilité de la distinction entre les ménages pauvres et les ménages vulnérables; à la difficulté de vérifier les revenus déclarés par les ménages établis en milieu urbain; et à l'effet du seuil lié à la définition des scores socio-économiques (ONDH, 2017, p. 9).

Aujourd'hui, les pouvoirs publics ont supprimé ce dispositif et l'ont remplacé par l'AMO de base. Cette réforme a pour objectif la consolidation des systèmes de ciblage et l'amélioration des conditions de la prise en charge sanitaire des bénéficiaires. Ces derniers bénéficient dorénavant des mêmes soins que les assurés des dispositifs tels que la Caisse nationale de la sécurité sociale (CNSS). Ce dernier est l'organisme qui gère l'AMO pour les travailleurs non-salariés ainsi que l'AMO Tadamon.

3.2 Registre Social Unifié: le pari des nouvelles technologies

Le RSU est un système national d'information intégré qui permet de déterminer l'admissibilité des ménages aux programmes sociaux selon des critères socio-économiques objectifs. Les fonctions de ce dispositif sont:

Le traitement électronique des données socio-économiques des ménages à travers la collecte, l'enregistrement, la conservation, la mise à jour et la modification, le cas échéant, desdites données; l'attribution d'un score aux ménages sur la base des données relatives à leurs conditions socio-économiques selon une formule mathématique fixée par voie réglementaire; l'établissement des listes nominatives des ménages comprenant le score attribué à chaque ménage et l'identifiant digital de chacun de ses membres, ainsi que les données les concernant en vue de bénéficier des programmes d'appui social sur la base du seuil fixé pour chaque programme. (Bulletin officiel, 2021, p. 11)

Ce dispositif fonctionne en complémentarité avec le RNP, qui offre un Identifiant digital civil social (IDCS) aux membres des ménages désirant bénéficier des programmes sociaux. Si l'inscription au RNP est facultative, celle des ménages souhaitant bénéficier de ces programmes est obligatoire.

3. Ce dispositif a des limites telles que l'opacité dans les critères d'admissibilité; la validité du certificat limitée à un seul épisode de soins; et l'absence de la prise en charge familiale et de l'accès à certains services (ONDH, 2017, p. 7).

L'admissibilité des ménages est conditionnée par la valeur de leur indice socio-économique, calculé à la base du test d'admissibilité multidimensionnel. Dans le milieu urbain, ce test repose sur la pondération de la valeur numérique de variables telles que le type de ménage, le nombre de pièces dans le logement, la possession d'un bain ou d'une douche, la possession d'un compteur individuel d'électricité, le niveau de scolarité du chef de ménage, sa catégorie socioprofessionnelle, son statut dans la profession, le type de son activité, la possession d'un ordinateur, la possession d'une antenne parabolique, la possession d'un téléphone fixe, la couverture sociale, l'accès au crédit, le logement secondaire, la possession d'un garage et la possession de locaux professionnels. Il y a d'autres variables numériques telles que la taille du ménage, l'âge du chef du ménage, la scolarité des membres du ménage, leurs diplômes, leur catégorie socioprofessionnelle, le nombre de téléphones portables dans le ménage, le nombre de voitures dans le ménage, le nombre de motocycles dans le ménage, les dépenses annuelles du ménage relatives à la consommation en gaz butane, en eau, en électricité, en téléphone et en internet.

Concernant le milieu rural, le calcul de cet indice s'appuie sur les variables suivantes : le type de ménage, le type de logement, le nombre de pièces dans le logement, le niveau de scolarité du chef de ménage, sa catégorie, son statut dans la profession, la possession d'une voiture, la possession d'un motocycle, la couverture médicale, le logement secondaire, les terrains non agricoles et les terrains irrigués. Les variables numériques sont en rapport avec la taille du ménage, l'âge des membres du ménage, leur proportion d'alphabétisation, leurs diplômes, leur catégorie socioprofessionnelle, le nombre de vaches que possède le ménage, les dépenses annuelles du ménage concernant la consommation en gaz butane, en eau, en électricité, en téléphone et en internet.

Ces variables socio-économiques et sociodémographiques permettent de comprendre les stratégies que ces ménages adoptent pour obtenir un score inférieur au seuil d'admissibilité à l'AMO Tadamon. Elles permettent également de rendre compte des mécanismes statistiques et juridiques qui contribuent à la construction sociale des populations ciblées. Ce sont ces mécanismes qui tracent des lignes de séparation entre les méritants et les non méritants des ressources de l'assistance publique.

4. CATÉGORIES STATISTIQUES ET JURIDIQUES ET CONSTRUCTION DES NOUVELLES RÉALITÉS

4.1 Pratiques de recomposition des ménages

La taille du ménage est d'une grande importance, car elle a une incidence sur l'indice socio-économique. Pour pouvoir bénéficier du dispositif AMO Tadamon, le ménage doit obtenir un indice égal ou inférieur à 9,32. Les ménages composés de plusieurs membres ont plus de chance d'être admissibles que les ménages constitués de peu de membres. Ainsi, les chefs de ménages de petite taille ajoutent d'autres noyaux familiaux pour augmenter la taille de leur propre ménage. Il arrive que deux, trois, voire

même quatre ménages s'inscrivent au RSU sous le nom d'un seul chef de ménage dans l'objectif d'obtenir un indice inférieur au seuil d'admissibilité.

Cette stratégie s'applique dans des circonstances bien particulières telles que le refus de dossiers de ménages de petite taille par les autorités locales ou l'obtention d'un indice supérieur au seuil d'admissibilité. Dans ces cas, les libraires, les gestionnaires de cybercafés, les membres des communautés virtuelles et parfois même les fonctionnaires des bureaucraties locales proposent aux chefs de ménage concernés de procéder ainsi pour obtenir un score favorable à leur admissibilité. Ces ménages peuvent également procéder ainsi après avoir entendu parler des ménages ayant obtenu un indice élevé parce qu'ils sont de petite taille.

Il s'agit principalement de couples mariés sans enfants, de couples mariés avec un seul enfant, de parents vivant seuls, de femmes divorcées sans enfants ou avec un seul enfant, de femmes veuves sans enfants ou avec un seul enfant, d'hommes divorcés vivant seuls et de membres de ménages composés de plusieurs noyaux familiaux. Dans ces cas, les liens de parenté, de mariage et de voisinage entre les chefs de ménage sont des facteurs déterminants dans le choix et la sélection des membres ou des foyers à intégrer dans le ménage.

Si le ménage est composé de célibataires et de couples mariés, il est conseillé à ces derniers de s'inscrire au RSU en tant que ménages indépendants. On conseille à ces couples d'intégrer dans leurs ménages les célibataires faisant partie du ménage complexe. À ce niveau, l'objectif est non seulement l'admissibilité à l'AMO Tadamon, mais aussi au dispositif des ASD. Le seuil d'admissibilité des ménages à ce dernier dispositif est fixé à 9,74, ce qui couvre 60 % des populations ne bénéficiant pas des allocations familiales.

Un bénéficiaire de l'AMO Tadamon, marié et père de deux enfants, affirme que les ménages de petite taille font appel à cette stratégie pour obtenir des indices inférieurs au seuil d'admissibilité. Il confirme que le calcul de ces indices rend difficile l'admissibilité des ménages. Il estime que ce seuil vise à exclure le maximum de ménages, ce qui rend juste le contournement de cette contrainte. Il dit :

Ils ont établi un indice que tu ne peux pas dépasser, c'est 9,32 [...] Je te raconte une expérience personnelle : un monsieur, le père d'un ami à moi, il a divorcé de sa femme, même la maison où il vit ne lui appartient pas, elle appartient à son ex-femme [...] Ils lui ont donné un indice qui ne reflète pas réellement sa situation. Ils lui ont donné 10,44 [...] Ils ont compté sur une chose : combien de personnes composent la famille où ils considèrent vos charges, c'est-à-dire que plus vous avez des charges, plus vous avez des responsabilités et on vous donne ainsi une note favorable, alors que ce monsieur vit tout seul, il est malade et il est difficile de considérer sa situation depuis une telle perspective, c'est-à-dire que le critère n'est pas un critère juste.

Ce participant procède ainsi à l'actualisation des données socio-économiques déclarées par le chef de ménage en question. Au lieu de l'inscrire seul, il l'enregistre comme membre d'un ménage composé de son fils marié, qui est devenu chef de ménage, de son ex-femme et de sa fille. C'est ainsi qu'ils ont pu obtenir un score inférieur au seuil d'admissibilité au dispositif d'AMO Tadamon. Il ajoute :

Je l'ai accompagné pour améliorer la chose, j'ai fait baisser son indice à 9, mais nous avons travaillé avec une méthode de manipulation, vous ne pouvez pas faire autrement [...] Nous avons choisi son fils, qui est marié et a un enfant, c'est-à-dire que le fils devient le point de convergence, nous avons également intégré sa mère et sa sœur. C'est-à-dire que le fils devient le chef de ménage.

Le refus des dossiers des ménages de petite taille peut engendrer un sentiment d'injustice et d'humiliation chez les personnes concernées. Ce sentiment est particulièrement éprouvé par les femmes veuves vivant seules ou ayant la charge d'un seul enfant. Même si l'administration valide leur dossier, ces ménages obtiennent des indices supérieurs et sont ainsi appelés à payer leurs dus à la CNSS. Quoique ces ménages fassent, ils ne réduisent pas la valeur de leur indice et sont obligés d'intégrer d'autres noyaux familiaux dans leur ménage. Une participante relate l'expérience d'une veuve avec une fille unique à qui les autorités publiques locales demandent d'ajouter d'autres membres à son foyer. Cette requête est vécue comme une humiliation (hogra).

Pour ajouter quelqu'un à son ménage, Fatima a beaucoup souffert et pleuré [...] Elle n'avait qu'une seule solution : ajouter Malika. Je te jure, elle a pleuré, elle a vécu cela comme une hogra, elle a galéré et elle a beaucoup souffert. Elle m'a dit : pourquoi est-ce que je dois ajouter quelqu'un d'autre, pourquoi est-ce qu'ils [les responsables] ne m'inscrivent pas toute seule ?

Un membre d'un groupe WhatsApp demande des conseils quant à la manière de s'inscrire avec sa conjointe en tant que ménage autonome. Étant donné qu'il réside toujours chez son père, ce dernier les a déclarés les deux comme faisant partie de son propre ménage. L'administrateur du groupe envisage plusieurs possibilités pour lui répondre :

Frère, le problème que vous avez, c'est que vous avez une épouse, vous avez un acte de mariage, lors de votre inscription au registre de la population, vous avez dû vous inscrire comme chef de ménage [...] Votre père est-il seul ? Votre mère est-elle encore vivante ? Avez-vous des frères ? Combien vous êtes-vous inscrits à ce registre ? [...] Maintenant, si vous voulez vous réunir avec votre femme, vous prenez le reçu que votre père a reçu de la circonscription [...] Vous le donnez au gestionnaire d'un cybercafé, il vous radie du ménage de votre père, il radie aussi votre femme, vous faites votre propre registre unifié [compte dans la plateforme] et vous ajoutez votre femme [...] Moi, je ne sais pas si votre père est seul [...] Moi, j'ai seulement ma mère et ma femme. Nous ne nous sommes pas inscrits avec ma mère et elle n'est pas l[a] chef de ménage. J'ai déclaré que je suis le chef de ménage et je les ai ajoutées.

Après avoir su que le chef de ménage en question est membre d'un ménage composé de six personnes, il lui suggère ce qui suit :

Vous êtes six personnes, vous avez dû faire deux ménages. La première chose à faire, c'est que vous radiez vos informations et celles de votre femme du dossier de votre père. Vous allez chez un cybercafé, vous radiez vos informations, les informations de votre femme ainsi que les informations de l'un de vos frères. Après, vous allez vous inscrire au registre unifié en tant que chef de ménage et vous ajoutez votre femme et votre frère [...] C'est-à-

dire que vous aurez votre propre indice, votre père aura un indice propre à lui. Votre père doit refaire aussi sa demande. Vous devez vérifier la valeur de l'indice de votre père. Si son indice demeure inférieur à 9,32, vous faites un registre unifié propre à vous, vous vous y inscrivez, vous y inscrivez votre femme et votre frère. Si l'indice de votre père dépasse 9,32, votre frère ne doit pas s'inscrire avec vous, il doit rester avec votre père.

Ces extraits montrent que le membre du groupe en question se trouve dans le dilemme suivant : s'il s'inscrit en tant que chef de ménage, il va obtenir un indice élevé, puisque son ménage se compose seulement de deux personnes, c'est-à-dire qu'il ne va pas bénéficier de l'AMO Tadamon. En revanche, s'il reste comme membre du ménage de son père, il continue à bénéficier de ce dispositif, mais il ne va pas bénéficier des ASD, étant que celles-ci sont destinées aux chefs de ménage inscrits au RSU. L'administrateur du groupe affirme lui-même intégrer sa mère, sa cousine et sa voisine dans son ménage pour obtenir un indice socio-économique inférieur au seuil d'admissibilité. Il a recours à ce procédé parce qu'il n'a pas d'enfants et parce qu'il a obtenu, au début, un score supérieur.

Un épicier, chef de ménage composé de six membres, fait le point sur l'opacité des critères d'admissibilité à l'AMO Tadamon.

Les gens qui sont plus de cinq dans le ménage sont exemptés [des cotisations] et s'il y a des gens qui sont deux dans le ménage, ils refusent de valider leurs dossiers. Vous devez intégrer d'autres membres, même s'il s'agit d'un vagabond, vous devez l'intégrer. Je n'arrive pas à comprendre ce jeu ! J'ai une voisine à moi, qui vit seule, ils lui ont dit : votre dossier ne peut pas être validé. Je te jure, elle a une toiture d'étain et elle est considérée comme pouvant s'acquitter des cotisations, pourquoi ? C'est parce qu'elle vit seule, elle doit refaire le dossier et inclure quatre ou cinq femmes et elle sera exemptée des cotisations, mais comment ces femmes vont faire dans le cas d'une aide ?

Il est clair que la taille du ménage est stratégique pour les chefs de ménages bénéficiaires ou désirant bénéficier de l'AMO Tadamon. Ils perçoivent ce dispositif comme une occasion à saisir et redéfinissent les règles du jeu en jouant sur celles relatives à la composition du ménage.

Ces logiques sociales de recomposition des ménages se manifestent selon deux schémas : l'agrégation et la désagrégation des ménages. Le premier se produit lorsque les ménages sont de petite taille, tandis que le second se produit lorsque le ménage est composé de plusieurs foyers. Bien que ces deux schémas soient différents, ils ont tous deux pour objectif de redéfinir les paramètres économiques et spatiaux utilisés dans la définition statistique du ménage : les dépenses économiques communes et la cohabitation dans le même logement (Bonvalet et Lelièvre, 1995).

4.2 Discours de mérite à l'épreuve des pratiques sociales de déclaration

Le discours officiel estime que le mérite doit constituer le critère de la distribution des ressources publiques dédiées à la protection sociale. Ce critère sert à établir une ligne de partage entre ceux qui méritent et ceux qui ne méritent pas de bénéficier de ces ressources. En 2017, le HCP (2017, p. 2) a dressé le bilan de la répartition des res-

sources dans le cadre de la subvention universelle en s'inscrivant dans cette même perspective :

Nos travaux à partir de l'Enquête Nationale sur la Consommation et les Dépenses des Ménages (ENCDM) montrent, à cet égard, qu'en 2014, près de 30 % des subventions budgétaires destinées au soutien des produits alimentaires et de gaz butane ont profité aux 20 % des ménages ayant le niveau de vie le plus élevé, contre 13 % aux 20 % les plus défavorisés, avec un rapport de plus de 2 fois au profit des premiers. Ce rapport est de 2,4 fois dans le cas de la farine nationale de blé tendre, de 3,4 fois dans celui du sucre et de 1,9 fois dans celui du gaz butane.

Cet usage d'un argument statistique (Salais, 2010) démontre que la subvention universelle profite davantage au quintile le plus riche de la population et moins au quintile le plus pauvre. Cet argument structure également le débat public (Desrosières, 1992) et fournit une base empirique aux décisions politiques prises (Desrosières, 1995), à savoir la réforme des dispositifs de la subvention universelle. En ce sens, l'argument statistique constitue un outil de légitimation des décisions politiques. La raison statistique ainsi que les décisions politiques conduisent à faire des distinctions fines, subdivisant les populations entre les bénéficiaires méritants et non méritants de l'aide publique.

Ce discours méritocratique qui fait la distinction entre les bénéficiaires méritants et non méritants joue un rôle essentiel dans la construction sociale des populations ciblées. Il distingue entre ceux qui méritent et ceux qui ne méritent pas « les avantages et les charges attribués par les lois, les règlements et les autres actes du gouvernement » (Ingram et Schneider, 2015, p. 229). Ce discours recouvre ainsi les justifications utilisées par les pouvoirs publics pour défendre la concentration des ressources de l'assistance publique sur des catégories sociales spécifiques et la réforme des dispositifs de la subvention universelle. Ces catégories sociales sont définies à partir d'indicateurs statistiques et des règles juridiques et sont considérées comme méritant cette assistance. Ces processus statistiques et juridiques font du mérite une construction sociale qui influence la distribution des ressources et des opportunités entre les groupes sociaux et entre les individus appartenant au même groupe social (Schneider et Ingram 2005, p. 43).

Le critère de mérite est crucial, dans le contexte de l'AMO, parce qu'il rend possible la distinction entre les personnes pouvant s'acquitter des droits de cotisation et les personnes ne pouvant pas assumer ces cotisations. Il autorise également à différencier le montant de ces cotisations en fonction de la valeur de l'indice socio-économique obtenu par les ménages.

Tableau 1 : Montant des cotisations des personnes pouvant s'en acquitter en fonction de leur indice socio-économique.

Niveau de notation	Montant des cotisations dues en DH
Entre 9,32 et 9,51	144
Entre 9,51 et 9,74	176
Entre 9,74 et 9,99	224
Entre 9,99 et 10,23	287
Entre 10,23 et 10,43	355
Entre 10,43 et 10,73	454
Entre 10,73 et 11,01	611
Supérieur à 11,01	1 164

Source : Décret n° 2.23.690 portant application de la loi 60.22 relative à l'AMO Tadamon

Pour rentrer dans la catégorie des méritants, les ménages veillent à sous-estimer leurs dépenses de consommation et la valeur de leur patrimoine, ainsi qu'à mettre à jour (tahyin) leurs données socio-économiques lorsque leur indice dépasse le seuil d'admissibilité. Cette mise à jour peut se produire sans que le déclarant au nom du ménage fournisse des pièces prouvant la crédibilité des informations révisées. Il s'agit de dépenses et d'avoir à propos desquels les organismes de liaison ne possèdent pas de données. Lorsque ces organismes ont une visibilité sur le patrimoine et certaines dépenses des ménages, ces derniers doivent joindre à leur demande de mise à jour des justificatifs établissant la crédibilité des données actualisées.

Les ménages ne déclarent pas ainsi le nombre effectif de bouteilles de gaz de 3,6 et 12 kg, sous-évaluent les dépenses de consommation en téléphone et en internet et, parfois, celles en eau et en électricité. En ce qui concerne le patrimoine, ils ne déclarent pas le nombre de télévisions, le nombre de pièces dans le logement et le nombre de téléphones portables possédés par les membres du ménage; ils peuvent ne pas déclarer également la propriété de terres et de logements non enregistrés auprès de l'Agence Nationale de la Conservation Foncière, du Cadastre, et de la Cartographie (ANCFCC) et non plus des terres et des logements dans le cas d'une succession. Lorsque les chefs de ménage héritent d'un bien immobilier, ils déclarent l'habitation d'un logement collectif, des compteurs d'eau et d'électricité collectifs et parfois même déclarent n'avoir ni le logement, ni l'eau, ni l'électricité. Ces choix peuvent intervenir lorsque les ayants-droit n'ont pas encore partagé la succession.

Les membres des ménages ayant un patrimoine à propos duquel les organismes de liaison possèdent des données procèdent à leur actualisation. À titre d'exemple, le Département de l'agriculture est l'organisme de liaison désigné entre les agriculteurs et la CNSS et fait parvenir à celle-ci les données relatives à cette catégorie sociale. Ces données, provenant du recensement général de l'agriculture et du terrain, ont servi de référence pour l'élaboration de la grille de leurs cotisations en fonction de la superficie de leurs propriétés terriennes.

Les agriculteurs désirant bénéficier de l'AMO Tadamon et ayant obtenu un score supérieur au seuil d'admissibilité mettent à jour des données qui se rapportent à leurs activités agricoles auprès des Directions régionales de l'agriculture. Ils y déposent une demande de radiation de la liste des agriculteurs, signent un engagement sur l'honneur dans lequel ils s'engagent à n'exercer aucune activité agricole et reçoivent, en cas de validation, le reçu de radiation. Après avoir actualisé leurs données socio-économiques et obtenu un indice inférieur au seuil d'admissibilité, ils font une demande à l'AMO Tadamon. La radiation de la liste des agriculteurs ne signifie pas que ces chefs de ménage ne s'adonnent pas à des activités agricoles, mais qu'ils jugent celles-ci insuffisantes en matière de revenus.

La mise à jour des données se produit également dans le cas des forfaits d'appels ou d'internet. Les membres des ménages concernés peuvent rompre définitivement leurs forfaits ou s'abonner sous le nom d'un proche qui ne bénéficie pas de l'AMO Tadamon, tout en continuant à payer les factures mensuelles de ces forfaits. Les membres des communautés virtuelles partagent régulièrement leurs propres expériences ou celles de leurs connaissances ayant résilié des contrats d'abonnement en vue de réduire la valeur de leur indice.

À propos de la sous-évaluation des conditions de confort, un participant dit :

Ils vous demandent les factures d'eau et d'électricité pour les trois derniers mois [...] Ils vous demandent si le compteur est collectif ou s'il est individuel. C'est sur ce paramètre que vous jouez à votre tour [...] Vous essayez de minimiser les charges, la chose qui est claire, vous la déclarez telle qu'elle est, la chose qui n'est pas claire, vous ne la déclarez pas.

À propos des procédés suivis, il ajoute :

C'est simple, vous déclarez que le compteur est collectif, tandis qu'il est individuel dans la réalité. Mais il n'y a pas de grande différence entre les deux, parce que nous ne savons pas comment ce système fonctionne. Nous faisons la même chose que nous avons l'habitude de faire avec le moqadem⁴. Vous essayez de noircir la situation, vous faites en sorte que la situation devient misérable [rire].

Ce participant déclare avoir un compteur collectif parce qu'il habite le même immeuble, hérité de son père décédé, que ses frères. Bien qu'il ait un appartement constitué de trois chambres, il n'en a déclaré que deux et justifie ce choix par le fait que sa mère, qui possède aussi son propre appartement, vit chez lui et occupe toujours une chambre. Il confirme déclarer moins de bouteilles de gaz et moins de téléphones. Il justifie ses pratiques de déclaration par la difficulté d'obtenir un indice favorable à son admissibilité ainsi que par l'opacité du fonctionnement du système informatique. Il ajoute :

La difficulté liée à l'indice vous pousse à mentir parce que l'homme est le juriste de lui-même [faqih nafsih] [...] Vu ma situation présente, je mérite de bénéficier. Parce que

4. Un auxiliaire de l'autorité locale qui joue un rôle crucial dans le maintien de l'ordre et de la sécurité au niveau local, même s'il ne fait pas partie de la fonction publique ni du corps des agents d'autorité qui comprend les gouverneurs, les pachas, les caïds et les khalifas.

vous traitez avec le système, vous saisissez les données et il vous attribue un score. Il ne sait pas si vous êtes dans le besoin ou vous ne l'êtes pas. Lorsque vous avez affaire au moqadem, vous lui expliquez quand même la situation et il fait tout pour vous aider, mais lorsque vous donnez votre situation au système et que ce dernier se trouve associé à d'autres programmes, vous essayez à votre tour de manipuler.

Une participante raconte comment elle s'est mise d'accord avec son conjoint sur les données à déclarer lors de la soumission de leur dossier. Bien qu'ils aient la propriété d'un lot, ils ne l'ont pas déclaré, parce que, dit-elle, il n'a pas été enregistré à l'ANCFCC au moment de leur inscription. Ils ont déclaré la possession de deux bouteilles de gaz alors qu'ils ont trois, et d'un seul téléviseur au lieu des deux qu'ils possèdent réellement. Elle justifie ces pratiques ainsi :

Ce sont les dires des gens, ils disent que celui qui a deux téléviseurs, trois bouteilles de gaz, il obtient des notes élevées et il lui devient difficile de bénéficier [...]. Nous nous sommes mis d'accord sur les choses à déclarer : deux bouteilles de gaz et nous avons trois, un seul téléviseur et nous avons deux, le réfrigérateur, nous l'avons, la machine à laver est effectivement en panne.

Les membres des communautés virtuelles font parfois de l'obtention d'un indice inférieur au seuil d'admissibilité un engagement politique pour la cause des pauvres. Un fondateur d'un groupe créé sur WhatsApp considère que la mission de ce groupe est spécifique : s'opposer à l'État et contourner l'effet d'exclusion que pourrait induire le nouveau système d'identification des bénéficiaires des programmes sociaux. Il clarifie cet objectif en ces mots :

Le jour où nous avons créé ce groupe-là, nous l'avons créé comme si le peuple marocain était contre le pouvoir, contre l'État, comment ça contre l'État ? Contre l'État en ce qui concerne ces registres, le registre de la population et le registre social, l'aide et l'indice, c'est pour essayer de sauver ce que nous pouvons sauver.

Il est établi parmi les membres de ces communautés que les éléments qui augmentent la valeur de l'indice socio-économique sont : les voitures, les motocycles, les crédits auprès des banques, les forfaits d'appels et d'internet, la taille du ménage, les dépenses de consommation en eau et en électricité, le nombre de bouteilles de gaz de 12 kg, la propriété de terres agricoles et la propriété de logements.

En réponse à un membre qui se demande comment mettre à jour ses données socio-économiques sur la plateforme numérique, une bénéficiaire de ce régime lui répond :

Moi, j'ai fait la mise à jour chez le gestionnaire d'un cybercafé, parce que j'avais un crédit à Attawfiq [agence de microcrédit]. J'ai un bon indice, mais normalement l'indice doit être encore plus bas parce que le père de mes premiers enfants est décédé. Quand je me suis renseignée sur les choses qui ont augmenté la valeur de l'indice, j'ai trouvé que c'est le crédit, sachant que je l'ai remboursé. J'ai attendu l'attestation [la mainlevée], je l'ai jointe à mon dossier et j'attends le résultat de la mise à jour. Moi, je suis admise, Dieu merci, j'ai un indice de 9,11, mais je me dis, plus il décroît, plus cela m'arrange.

On propose parfois aux ménages ayant un score élevé de radier du compte du ménage les membres ayant des avoirs et des dépenses de consommation élevés. Un membre a obtenu un score de 10,88 après avoir inclus sa mère et ses frères dans son ménage. Cette augmentation est due au fait que son frère possède une moto et un forfait internet. En réponse à cette déclaration, un autre membre a réagi en disant :

Votre frère a un motorcycle et un Wifi, ils augmentent, eux aussi, l'indice. Vous avez dit qu'ils [les membres de son ménage] n'ont rien dans la banque. Il suffit d'avoir un compte ouvert, même s'il a un solde négatif, on le calcule et il augmente l'indice. C'est pour la première fois, dans ce groupe, que nous voyons 10,88 comme indice [...] C'est-à-dire que le Wifi l'augmente remarquablement ! Ne déclarez pas le motorcycle et voyez comment sera la valeur de l'indice. Pour celui qui a le Wifi, vous devez le radier du dossier du ménage [...] Il vaut mieux le supprimer du dossier, sinon vous risquez tous de ne pas bénéficier.

Il ressort donc des éléments précédents que les indices socio-économiques obtenus par les ménages ne mesurent pas leurs conditions de vie objectives, mais plutôt reflètent les jugements subjectifs que ces ménages portent sur ces conditions. Au lieu de simplement caractériser de manière objective les conditions socio-économiques et socio-démographiques préexistantes, cet indice contribue à créer de nouvelles réalités. Il pousse les ménages à adopter un nouveau système de référence et à orienter leurs actions en fonction des indicateurs et des classifications qui lui sont liés (Desrosières, 2014, p. 49).

5. POLITIQUES PUBLIQUES ET LEURS EFFETS DE RECOMPOSITION

Les effets des politiques publiques sur les populations ciblées, ainsi que les effets des pratiques de celles-ci sur les politiques publiques, sont établis dans la littérature sur les Policy Feedbacks. Certains chercheurs démontrent que l'interaction entre les politiques néolibérales, les dynamiques raciales et les programmes sociaux est influencée par la composition raciale et ethnique des populations ciblées, ce qui à son tour influence les perceptions individuelles des bénéficiaires de l'aide et leurs préférences politiques (Schram et al., 2003 ; Soss et al., 2011). D'autres chercheurs établissent que les politiques sociales ont des effets significatifs sur l'efficacité et la participation politique, ainsi que sur les expériences des populations bénéficiaires (Soss, 1999). Campbell (2011) démontre que la conception des politiques publiques conduit à la création de groupes sociaux ayant des compréhensions spécifiques des avantages liés à ces dispositifs. Dans un autre contexte, il montre que l'activisme des groupes bénéficiaires des politiques sociales, en l'occurrence les personnes âgées dans le contexte américain, joue un rôle significatif dans la conception et la mise en œuvre des programmes de protection sociale. Il conclut que les politiques sociales ont le pouvoir de façonner et de mobiliser les acteurs politiques (Campbell, 2003). En analysant l'impact de l'expérience personnelle avec les institutions de l'État-providence, Kumlin (2004) montre que la nature de cette expérience personnelle influence significativement la confiance, l'idéologie, les attitudes et les orientations politiques des bénéficiaires. Son

analyse remet en question la séparation conventionnelle entre l'espace privé et l'espace public, entre le personnel et le politique, qui deviennent entrelacés dans le contexte de l'État-providence.

De leur côté, Ingram et Schneider (1993, 2017, 2018) établissent que les constructions sociales, c'est-à-dire les caractérisations culturelles et les évaluations normatives des individus affectés par les politiques publiques, influencent indubitablement la conception et la mise en œuvre de ces politiques, ainsi que l'identification et le traitement des populations ciblées. Cette construction sociale est façonnée par des préjugés profondément enracinés dans la conscience collective, ce qui fait que les politiques publiques distribuent inégalement les avantages et les opportunités entre les groupes sociaux. Quatre groupes sont distingués : les groupes favorisés, perçus comme puissants et positivement construits ; les concurrents, considérés comme puissants et généralement négativement construits ; les dépendants, politiquement faibles et bénéficiant des constructions positives ; et les déviants, politiquement faibles et construits de manière négative.

Bien que cette perspective offre un aperçu des préjugés sous-jacents dans la construction sociale des populations ciblées par les politiques publiques (Ingram et Schneider, 2007), elle reste relativement normative en accordant plus d'importance aux valeurs, normes, préjugés et représentations sociales qu'aux pratiques sociales réelles des groupes concernés. De plus, il est essentiel de prendre en compte les différences de contexte, car elles peuvent avoir un effet significatif sur la validité de cette théorie dans d'autres contextes.

Prenons par exemple le portrait du groupe social qualifié de politiquement faible. Les auteurs soutiennent que bien que ces individus soient positivement perçus, ils sont également disqualifiés et stigmatisés. Cette expérience est en effet influencée par les particularités culturelles et les représentations que ces individus ont des aides sociales et de la valeur du travail. La conception de ces individus en tant que dépendants et politiquement faibles est ancrée dans un contexte où l'attribution des aides sociales repose sur un test d'admissibilité. Cela suppose que les institutions responsables de ces aides ont une connaissance approfondie des caractéristiques socio-économiques des bénéficiaires, ce qui limite considérablement leur marge de manœuvre par rapport aux ressources distribuées dans le cadre des programmes sociaux.

L'admissibilité à un dispositif social tel que l'AMO Tadamon repose sur un test d'admissibilité multidimensionnel, qui suppose que les organismes publics ont moins de visibilité sur les caractéristiques socio-économiques des bénéficiaires. De plus, ce test ne se fait pas directement chez les ménages, ce qui est essentiel pour son efficacité, mais plutôt dans différents endroits tels que les caïdats, les circonscriptions, les pachaliks, ainsi que chez les libraires et les gestionnaires de cybercafés. Dans ce contexte, les populations ciblées ont une certaine marge de manœuvre et un pouvoir important. Si l'on considère que la faiblesse politique, le manque de ressources matérielles, le manque de cohésion, ainsi que l'incapacité à se mobiliser dont parlent Schneider et Ingram caractérisent le groupe des dépendants, il s'avère que dans le contexte de

l'AMO Tadamon, les ménages bénéficient de l'informalité de leurs activités ainsi que des conditions du test d'admissibilité et des espaces d'échanges que leur offrent les communautés virtuelles pour acquérir un véritable pouvoir. On peut qualifier de pouvoir de l'informalité celui dont disposent ces ménages. Ils l'utilisent habilement pour contourner les contraintes imposées par les critères d'admissibilité. On peut également dire que, bien qu'ils ne soient pas organisés dans des collectifs institutionnels, ce que postule implicitement la théorie de la construction sociale des populations ciblées, ces ménages construisent, à travers leurs pratiques sociales largement partagées, un horizon d'attentes commun par rapport aux ressources distribuées par les pouvoirs publics. Lorsque cet horizon d'attentes commun se concrétise par des pratiques sociales collectivement partagées, il constitue une véritable source de pouvoir et de résistance.

Ainsi, la construction de ces populations n'est pas simplement façonnée par des mécanismes institutionnels. Ces populations contribuent activement à leur propre construction en redéfinissant et en reconfigurant les catégories statistiques et les règles juridiques qui les définissent.

La reconfiguration de ces catégories montre à quel point la théorie de la construction sociale de la légalité est importante. Ces catégories ne sont pas seulement institutionnelles, mais aussi sociales dès lors qu'elles sont réappropriées socialement. Le droit devient ainsi une activité sociale et cesse d'être une réalité imposée d'en haut (Ewick et Silbey, 2004). Les pratiques des ménages démontrent clairement que les textes juridiques sont socialement liés aux schèmes cognitifs et aux ressources qui contribuent à la définition et à la structuration des relations sociales (Ewick et Silbey, 2004, p. 126).

Les trois formes de conscience du droit établies par Ewick et Silbey ne sont pas nécessairement présentes chez certains ménages et absentes chez d'autres. Elles peuvent marquer le processus d'inscription et d'admissibilité chez le même ménage. Ce dernier peut choisir d'être conforme face au droit et fournir des informations fiables à l'administration. Il peut aussi s'arranger avec le droit, en inventant d'autres règles d'action, de sorte qu'il atteigne un indice socio-économique inférieur au seuil d'admissibilité. Il en va de même pour la résistance au droit, cette conscience de droit intervenant dans le but de résister aux contraintes objectives imposées par les règles juridiques. Ces trois formes ne décrivent pas donc des états de conscience figés et les pratiques sociales qui leur correspondent, mais font plutôt référence à des processus sociaux et cognitifs situationnels.

La reconfiguration des règles juridiques ne s'opère pas contre la loi, mais à l'intérieur d'elle, car elle vise à satisfaire ces règles, bien que par leur transgression, afin de remplir les conditions d'admissibilité. Cette caractérisation de la légalité comme une légalité diffuse permet de comprendre les contraintes ainsi que les marges de liberté offertes par la rencontre entre les populations et les dispositifs juridiques liés aux politiques sociales (Soss, 2005, p. 292). Certes, les règles juridiques imposent des contraintes, mais offrent également des marges de manœuvre importantes, car elles constituent des ressources et des incitations pour les populations. Elles créent des

situations sociales lorsqu'elles sont considérées comme des contraintes, et ces situations les transforment lorsqu'elles sont perçues comme des ressources à disposition des populations. Le droit devient ainsi un agent des relations sociales. Weber (1995, p. 12) avait déjà souligné que la notion d'ordre juridique ne « signifie pas un cosmos de normes dont la logique peut établir la “justesse”, mais un complexe de motifs agissant sur l'activité réelle de l'homme ». Il ajoute que ce qui « détermine la “validité” d'une prescription, ce n'est pas le fait qu'elle soit “observée”, mais le fait que certaines activités soient “orientées” en fonction d'elle » (Weber, 1995, p. 13).

CONCLUSION

Nous avons démontré que les catégories telles que le ménage, le mérite et le ciblage ne sont pas seulement des entités statistiques objectives et contraignantes, mais aussi des constructions sociales malléables. Ces catégories institutionnelles ont des effets sur les pratiques sociales des populations concernées, contribuant ainsi à l'émergence de dynamiques sociales qui entraînent leur redéfinition et leur reconfiguration. Ce processus de changement, induit par les politiques publiques, s'accompagne de la perception collective des avantages offerts par ces politiques et conduit à l'émergence d'un horizon d'attentes commun pour les populations ciblées.

Cet article contribue donc à la compréhension du rôle des politiques publiques dans le changement non seulement des pratiques institutionnelles, mais aussi des schémas de pratiques, des perceptions et des représentations sociales des citoyens ordinaires concernant l'utilisation des ressources publiques, dans un contexte dominé par les activités économiques informelles. Ce rapport devient progressivement individualisé grâce à l'utilisation d'indicateurs statistiques dans la mise en œuvre des politiques publiques, ce qui privilégie les interventions à petite échelle, telles que les ménages. L'utilisation des nouvelles technologies ne peut que renforcer ce modèle individualisé de la relation entre les citoyens ordinaires et les ressources publiques.

En conclusion, il est important de reconnaître que cette étude présente certaines limites, principalement d'ordre méthodologique en raison du nombre limité d'entretiens réalisés avec les bénéficiaires de l'AMO Tadamon et de la durée courte de l'immersion ethnographique dans les communautés virtuelles. Par conséquent, il convient de considérer cette étude comme exploratoire, et les analyses et interprétations développées doivent être considérées avec prudence.

RÉSUMÉ

L'objectif de cet article est de montrer comment les populations ciblées par le régime de l'assurance maladie obligatoire de base des personnes ne pouvant s'acquitter des droits de cotisation reconstruisent et reconfigurent le sens accordé à des catégories telles que le ménage, le mérite et le ciblage. Pour ce faire, notre analyse porte sur un corpus qualitatif constitué d'entretiens semi-structurés et d'une immersion ethnographique au sein de communautés créées sur les réseaux sociaux. Ces catégories ne constituent pas seulement des entités statistiques et juridiques contraignantes, mais elles sont également des ressources d'action

pour les populations ciblées. Elles sont socialement reconfigurées parce qu'elles sont associées à des ressources bien définies.

Mots clés : ménage, mérite, ciblage, construction sociale des populations ciblées, construction sociale de la légalité.

ABSTRACT

Categories at Work in Reforms to Morocco's Social Protection Mechanisms: Household, Merit and Targeting

This article shows how populations targeted by the basic mandatory health insurance program who cannot cover the amount of their contribution reconstruct and reconfigure the sense given to categories such as household, merit and targeting. Our analyses are based on a qualitative corpus built using semi-structured interviews and an ethnographic immersion in communities created on social media. These categories not only constitute constraining statistical and legal entities, they are also resources through which targeted populations can take action. They are socially reconfigured because they are associated with specific well-defined resources.

Keywords : Household, merit, targeting, reconfiguration, social construction of targeted populations, social construction of legality.

RESUMEN

Categorías en juego en la reforma de los sistemas de protección social en Marruecos: familia, mérito y focalización.

El objetivo de este artículo es mostrar cómo las poblaciones a las que se dirige el régimen básico obligatorio de seguro de enfermedad para las personas que no pueden pagar las cuotas de cotización, reconstruyen y reconfiguran el sentido que se da a categorías como familia, mérito y focalización. Para ello, nuestro análisis se basa en un corpus cualitativo compuesto de entrevistas semiestructuradas y una inmersión etnográfica en el seno de comunidades creadas en las redes sociales. Estas categorías no sólo son entidades estadísticas y jurídicas vinculantes, sino también, recursos de acción para las poblaciones destinatarias. Se reconfiguran socialmente porque están asociadas a recursos bien definidos.

Palabras claves : Familia, mérito, focalización, reconfiguración, construcción social de las poblaciones metas, construcción social de la legalidad.

BIBLIOGRAPHIE

- Banque Mondiale. (2001, 30 mars). *Royaume du Maroc : mise à jour de la pauvreté, volume I : rapport principal* (rapport n° 21506-MOR). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/189351468277517315/pdf/2150610vol101010french.pdf>
- Banque Mondiale. (2002, 19 décembre). *Royaume du Maroc : note sur la protection sociale* (rapport n° 22486 —MOR). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/569321468062106652/pdf/224860FRENCH0SocialProtectionFr.pdf>
- Banque Mondiale. (2004, septembre). *Royaume du Maroc. Rapport sur la pauvreté : comprendre les dimensions géographiques de la pauvreté pour en améliorer l'appréhension à travers les politiques publiques* (rapport n° 28223-MOR). <https://documents1.worldbank.org/curated/ar/304071468323394948/pdf/282230Poverty0Report0french0final.pdf>

- Bergh, S. (2013). *The redeployment of state power in the southern mediterranean. implications of neoliberal reforms for local governance*. Routledge.
- Bertrandias, L. et Carricano, C. (2006). Le prix derrière l'écran : étude netnographique d'une communauté virtuelle professionnelle de *princing managers*. *Décisions marketing* (41), 53-66. <https://doi.org/10.3917/dm.041.0053>
- Bonvalet, C. et Lelièvre, É. (1995). Du concept de ménage à celui d'entourage : une redéfinition de l'espace familial. *Sociologie et Sociétés*, 27(2), 177-190. <https://doi.org/10.7202/001076ar>
- Borges Sugiyama, N. et Hunter, W. (2013). Whither clientelism? Good governance and Brazil's Bolsa Família Program. *Comparative Politics*, 46(1), 43-62. <https://doi.org/10.5129/001041513807709365>
- Bourdieu, P. (2012). *Sur l'État. Cours au Collège de France 1989-1999*. Seuil.
- Campbell, A. L. (2003). *How politics make citizens: Senior political activism and the American welfare state*. Princeton University Press.
- Campbell, A. L. (2011). Policy feedbacks and the impact of policy designs on public opinion. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 36(6), 961-973. <https://doi.org/10.1215/03616878-1460542>
- Campbell, A. L. (2012). Policy Makes Mass Politics. *Annual Review of Political Science*, 15 (1), 333-351. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-012610-135202>
- Catusse, M. (2005). Les réinventions du social dans le Maroc « ajusté ». *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée* (105-106), 175-198. <https://doi.org/10.4000/remmm.2726>
- Catusse, M. (2010). Maroc : un fragile État social dans la réforme néolibérale. Dans M. Catusse, B. Destremau et E. Verdier. (dir.). *L'État face aux "débordements" du social au Maghreb. Formation, travail et protection* (p. 121-148). Karthala.
- Catusse, M. (2011). Le « social » : Une affaire d'État dans le Maroc de Mohammed VI. *Confluences Méditerranée*, (78), 63-76. <https://doi.org/10.3917/come.078.0063>
- Catusse, M. (2013). La question sociale aux marges des soulèvements arabes : leçons libanaises et marocaines. *Critique internationale* (61), 19-34. <https://doi.org/10.3917/crui.061.0019>
- Catusse, M. et Vairel, F. (2010). Question sociale et développement : les territoires de l'action publique et de la contestation au Maroc. *Politique Africaine*, (120), 5-23. <https://doi.org/10.3917/polaf.120.0005>
- Chen, D. (2018). *Morocco's Subsidized Health Insurance Regime for the Poor and Vulnerable Population* (36). World Bank. <https://agris.fao.org/search/en/providers/122582/records/6474779e79cbb2c2c1b4b1ff>
- Conseil Économique, Social et Environnemental. (2020). *Avis du Conseil économique, social et environnemental. Projet de loi 72-18 relatif au système de ciblage des bénéficiaires des programmes d'appui social et à la création de l'Agence nationale des registres (Auto-saisine n° 44)*. <https://www.cese.ma/media/2020/11/Av-AS44f.pdf>
- Cottin, R. (2019). Le ciblage direct des ménages est-il possible pour les politiques de santé ? Le cas du RAMED au Maroc. *Mondes en développement* (187), 29 -50. <https://doi.org/10.3917/med.187.0029>
- Davis-Hamel, A. (2012). Successful neoliberalism ? State policy, poverty, and income inequality in Chile. *International Social Science Review*, 78 (3/4), 79-101. <http://www.jstor.org/stable/41887539>.
- Desrosières, A. (1992). Discuter l'indiscutable. Dans A. Cottureau, P. Ladière (dir.), *Pouvoir et légitimité : figures de l'espace public* (p. 131-154). École des hautes études en sciences sociales. <https://doi.org/10.4000/books.editionsehess.9703>
- Desrosières, A. (1995). Classer et mesurer : les deux faces de l'argument statistique. *Réseaux*, 13(71). <https://doi.org/10.3406/reso.1995.2689>
- Desrosières, A. (2008). *L'argument statistique. Tome 1, pour une sociologie historique de la quantification*. Presses des Mines.
- Desrosières, A. (2014). *Prouver et gouverner : une analyse politique des statistiques publiques*. La Découverte.
- El Aoufi, N. (2000). L'impératif social au Maroc : de l'ajustement à la régulation. *Critique économique*, (3), 53-79.

- El Aoufi, N. (2002). Les réformes économiques en perspective: de Abdellah Ibrahim à Abderrahmane Youssoufi. *Critique économique*, (8), 13-37. <https://doi.org/10.48409/IMIST.PRSM/ce-n8.1452>
- El Idrissi, Z. E. (2003). La couverture médicale au Maroc. *Critique économique*, (10), 31-66. <https://doi.org/10.48409/IMIST.PRSM/ce-n10.2715>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Policy Press.
- Ewick, P. et Silbey, S. S. (1998). *The common place of law. Stories from everyday life*. The University of Chicago Press.
- Ewick, P. et Silbey, S. S. (2004). La construction sociale de la légalité. *Terrains & travaux* (6), 112-138. <https://doi.org/10.3917/tt.006.0112>
- Groch, M. E. (1994). *Administering targeted social programs in Latina America: From platitudes to practice*. The World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/868121468743115675/pdf/Administering-targeted-social-programs-in-Latin-America-from-platitudes-to-practice.pdf>
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.
- Haut-Commissariat au Plan. (2008). *Ciblage géographique de la pauvreté: pour une répartition performante des budgets de lutte contre la pauvreté*. <https://www.hcp.ma/region-drda/attachment/406180/>
- Hine, C. (2000). *Virtual ethnography*. SAGE.
- Ingram, H. M. et Schneider, A. L. (2015). Making Distinctions: The Social Construction of Target Population. Dans F. Fischer, D. Torgerson, A. Durnová et M. Orsini (dir.), *Handbook of Critical Studies* (p. 259-273). Edward Elgar.
- Jordan, J. (2010). Institutional feedback and support for the welfare state: The case of national health care. *Comparative Political Studies*, 43(7), 862-885. <https://doi.org/10.1177/0010414010361342>
- Jouilil, Y. et Lechheb, H. (2019). Impact de la couverture médicale de base sur le recours aux soins préventifs au Maroc: une investigation théorique et empirique. *Revue d'études en management et finance d'organisation*, (8), 1-17. <https://revues.imist.ma/index.php/REMFO/article/view/14559/8708>
- Kozinets, R. (2010). *Netnography. Doing ethnographic research online*. SAGE.
- Kumlin, S. (2004). *The personal and the political: How personal welfare state experiences affect political trust and ideology*. Palgrave Macmillan.
- Lascoumes, P. et Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments: Introduction. *Revue Française de Science Politique*, 61, 5-22. <https://doi.org/10.3917/rfsp.611.0005>
- Marangos, J. (2009). What happened to the Washington consensus? The evolution of international development policy. *The Journal of Socio-Economics*, 38(1), 197-208. <https://doi.org/10.1016/j.socec.2008.07.007>
- Marques-Pereira, J. (1995). Pronasol: Mexico's bid to fight. *The UNESCO courier: a window open on the world*, XLVIII(3), 23-52.
- Mettler, S. et Soss, J. (2004). The consequences of public policy for democratic citizenship: bridging policies and mass politics. *Perspectives on politics*, 2(1), 55-73. <https://doi.org/10.1017/S1537592704000623>
- Moustatraf, A. et Taoufik, J. (2018). Pour un financement pérenne du régime d'assistance médicale au Maroc. *Santé Publique*, 30, 859-868. <https://doi.org/10.3917/spub.187.0859>
- Moustatraf, A. et Taoufik, J. (2019). Réguler l'aide médicale des pays à revenu intermédiaire: le cas du maroc. *Santé Publique*, 31, 103-112. <https://doi.org/10.3917/spub.191.0103>
- Observatoire National pour le Développement Humain. (2017). *Évaluation du Régime d'Assistance médicale aux économiquement démunis (RAMed)*. <https://v3.ondh.tcagency.ma/fr/publications/rapport-de-levaluation-du-regime-dassistance-medical-ramed>
- Oudmane, M. et Mourji, F. M. (2022). La couverture médicale au Maroc: les enjeux de l'inclusion des indépendants. *Revue Réflexions Économique*, (2), 40-55. <https://doi.org/10.34874/IMIST.PRSM/refeco-i2.32251>
- Panizza, F. (2009). *Contemporary Latin America: development and democracy beyond the Washington Consensus*. Zed Books.

- Pasquier-Doumer, L., Lavallé, E., Olivier, A. et Robilliard, A. S. (2009). Cibler les politiques de lutte contre la pauvreté dans les pays en développement? Un bilan d'expériences. *Revue d'économie de développement*, 17, 5-50. <https://doi.org/10.3917/edd.233.0005>
- Pierson, P. (2011). When effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World Politics*, 45(4), 595-682. <https://doi.org/10.2307/2950710>
- Salais, R. (2010). Usages et mésusages de l'argument statistique: le pilotage des politiques publiques par la performance. *Revue française des affaires sociales*, 1(2), 129-147. <https://doi.org/10.3917/rfas.101.0129>
- Schneider, A. L. et Ingram, H. M. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *The American Political Science Review*, 87(2), 334-347. <https://doi.org/10.2307/2939044>
- Schneider, A. L. et Ingram, H. M. (2017). Farming the target in policy formulation: the importance of social construction. Dans M. Howlett. et I. Mukherjee (dir.), *Handbook of policy formulation* (p. 320-336). Edward Edgar.
- Schneider, A. L. et Ingram, H. M. (2018, 17 Octobre). Social construction, anticipatory feedback strategies, and deceptive public policy, *Policy Studies Journal*, 47(2), 206-236. <https://doi.org/10.1111/psj.12281>
- Schneider, A. L. et Ingram, H. M. (dir.) (2005). *Deserving and entitled: Social construction and public policy*. State University of New York Press.
- Schram, S. F., Soss, J. et Fording, R. C. (2003). *Race and the politics of welfare reform*. The University of Michigan Press.
- Skocpol, T. (1995). *Protecting soldiers and mothers: The political origins of social policy in the United States*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Soss, J. (1999). Lessons of welfare: policy design, political learning, and political action. *American Political Science Review*, 93(2), 363-380. <https://doi.org/10.2307/2585401>
- Soss, J. (2005). Making clients and citizens: Welfare policy as a source of status, belief, and action. Dans A. Schneider. et H. Ingram. (dir.). *Deserving and entitled: Social construction and public policy* (p. 291-328). State University of New York Press.
- Soss, J. et Schrman, S. F. (2007). A public transformed? Welfare reform as policy feedback. *American Political Science Review*, 101(1), 111-127. <https://doi.org/10.1017/S0003055407070049>
- Soss, J., Fording, R. C. et Schram, S. F. (2011). *Disciplining the poor: Neoliberal paternalism and the persistence power of race*. The University of Chicago Press.
- Spire, E. (2016). État des liens: les policy feedbacks et le rapport ordinaire à l'État. *Gouvernement et action publique*, 5(4), 141-156. <https://doi.org/10.3917/gap.164.0141>
- Warin, P. (2010, mars). *Ciblage, stigmatisation et non-recours* [communication orale]. Conférence « Les midis du CREMIS », Montréal, Canada. <https://shs.hal.science/halshs-00481790/document>
- Weber, M. (1995). *Économie et société 2. L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*. Pocket.
- Zammar, R. et Abdelbaki, N. (2019). Evaluation du projet (RAMED). Cas des soins de dialyse dans la région Sous Massa. *Journal d'Economie, de Management, d'Environnement et de Droit (JEMED)*, 2(3), 92-101. <https://doi.org/10.48398/IMIST.PRSM/jemed-v2i3.18979>

Hors thème



Les trames de fond de la réussite : des normes sociales qui singularisent les parcours de vie

MARÍA EUGENIA LONGO

Institut national de la recherche scientifique
Maria-Eugenia.Longo@inrs.ca

SYLVAIN BOURDON

Université de Sherbrooke
Sylvain.Bourdon@USherbrooke.ca

PATRICIA DIONNE

Université de Sherbrooke
Patricia.Dionne@USherbrooke.ca

1. INTRODUCTION

DES FERVENTS DÉBATS ONT COURS DEPUIS DE NOMBREUSES DÉCENNIES au sujet de la singularisation croissante des pratiques, des choix et des aspirations qui sous-tendent les parcours de vie (Nico, 2014). Si celle-ci trouve hâtivement des explications dans la libération des individus de l'assujettissement des institutions et la plus grande individualisation du social propres à la « modernité tardive » (Giddens, 1995 ; Beck, 2008 ; Lasch, 1991), la surestimation de l'influence des acteurs sur les déterminations sociales est nuancée dans des analyses postérieures (Beauvois et Dubois, 1988). La singularisation des parcours semblerait mieux se comprendre par la pluralisation sociale des espaces d'identification, d'appartenance et des arbitrages subjectifs (Lahire, 2005), ou par la psychologisation des rapports sociaux, susceptible d'entraîner certes des résistances aux formes de domination, mais également un plus grand contrôle social (Demailly, 2006). De plus, tant le caractère partagé et récurrent des choix des individus que les inégalités sociales qui sous-tendent cette singularisation offrent des constats statistiques agrégés plus proches de la reproduction sociale et des continuités déjà connues des trajectoires (Nico et Caetano, 2017). Toutefois, les termes actuels de ce débat sur la singularisation soulevée empiriquement à l'échelle microsociologique, mais contestée souvent à l'échelle macrosociologique, n'accroissent pas toujours la

compréhension de la construction sociale à la fois des différences et des ressemblances observées objectivement et subjectivement dans les parcours de vie des personnes. Dans ce cadre, si les parcours ne sont pas uniquement traversés par des processus d'individualisation, et si les cheminements conservent leur caractère normatif (Cavalli, 2007), comment concilier ces perspectives pour approfondir la compréhension sociologique de la diversification actuelle des parcours de vie ? Certaines issues à cette impasse existent du côté des travaux dont les efforts visent à accorder un nouveau rôle analytique aux expériences individuelles dans un processus historique et social de nouveau type où « l'individu est le fruit d'un travail et d'une manière de faire société » (Martuccelli, 2009, p. 21). C'est ainsi à l'échelle de l'individu et de ses « expériences » (Dubet, 1994) qu'il est désormais possible de bâtir l'intelligibilité des principaux phénomènes sociaux.

Ce débat sur la singularisation des parcours renouvelle également l'intérêt théorique pour les normes sociales, en tant que règles de vie commune auxquelles les individus adhèrent, dans un moment historique caractérisé tant par un pluralisme normatif (Bernheim, 2011) qu'un nouveau fonctionnement exigeant de l'individu qu'il trouve lui-même ses référentiels d'action (Ehrenberg, 1995). En effet, plutôt que de résulter seulement d'un plus grand nombre de normes, ou des difficultés des institutions à transmettre harmonieusement des normes d'action aux individus (qui doivent chercher des solutions et donner un sens à leurs trajectoires) (Beck, 2008), le processus d'individuation décrit par Martuccelli (2009) engagerait une tout autre vision de la normativité : celle par laquelle les normes sociales « seraient de plus en plus engendrées in situ et de manière purement réflexive par les acteurs » (Martuccelli, 2009, p. 20). Ainsi, cet article s'inscrit directement dans le débat sur les normes sociales et permet d'étudier à l'échelle individuelle la remise en question de la conception d'un « moi séparé et autonome » (Elias, 1997), et de réinterpréter le lien intime entre individu et société dans nos sociétés contemporaines.

Dans cette voie, il vise à comprendre comment saisir et caractériser ces normes sociales plurielles qui à la fois uniformisent les comportements ou aspirations et diversifient les vies singulières. Il cherche à appréhender l'influence des normes sociales, en tant que sources potentielles de détermination et de différenciation sociale, et à les révéler à l'échelle individuelle, à partir des conceptions de la réussite au Québec. La réussite sociale constitue une visée et un cas paradigmatique d'injonction à la performance guidant l'agir des individus singuliers qui doivent construire leurs propres repères et faire preuve d'autonomie et de responsabilité face à l'incertitude (Ehrenberg, 1991).

Nos résultats révèlent ainsi les trames sociales de fond de la réussite, à partir du point de vue des acteurs qui y adhèrent et les mobilisent, pour guider leurs actions et orienter leur parcours dans leurs différentes sphères de vie. Plus particulièrement, nous avons cherché à définir de manière inductive la réussite à partir des récits des participants et à montrer la manière dont ces conceptions de la réussite reflètent avant tout des normes sociales guidant les parcours. Toutefois, de manière préliminaire, les

conceptions de la réussite peuvent être définies comme des « références » proposant une vision d'ensemble des aspirations plus globales des individus, à la fois ancrées dans leur conception individuelle d'une vie bonne, voire désirable, tout en étant inscrites dans un cadre des possibles offerts par la société, avec lesquels la personne se compare (Bourdon, Longo et Charbonneau, 2016). Intimement constitutives d'un parcours de vie, ces conceptions représentent une entrée pertinente pour explorer le rapport individuel à la norme sociale et son double caractère, évaluatif et prescriptif (Demeulenaere, 2003).

Ces réflexions résultent d'une recherche visant à développer une meilleure compréhension des ancrages biographiques et sociaux de la réussite socioprofessionnelle qui influencent les parcours de vie au Québec. Les résultats de cet article se fondent sur un des volets de l'enquête, l'analyse compréhensive et qualitative de plus d'une cinquantaine d'entrevues biographiques menées auprès d'adultes résidant au Québec qui, sans l'ambition de représentativité, cherchait à maximiser la singularisation des parcours et à assurer une variabilité optimale des profils sociaux et des définitions de la réussite. Après un bref détour théorique sur les débats entourant la singularisation des parcours de vie et les normes sociales, nous décrivons en détail la méthodologie. Les sections suivantes présentent les résultats, en caractérisant d'abord brièvement les conceptions de la réussite des personnes participantes. Ensuite, l'analyse transversale fait émerger une série de normes sociales contemporaines récurrentes : intériorité, bonheur, différenciation de soi, dans lesquelles les individus puisent pour construire ces conceptions dans le contexte de singularisation de leurs parcours. La conclusion revient sur ces constats pour discuter comment, en plus de caractériser les critères orientant symboliquement les parcours, les normes sociales révélées par les récits sur la réussite mettent en évidence des positionnements qui renforcent la singularisation des parcours face aux modèles dominants au Québec, comme les personnes participantes les entendent.

2. LA SINGULARISATION DES PARCOURS ET L'INTÉRÊT RENOUVÉLÉ POUR LES NORMES SOCIALES

Les parcours de personnes dans diverses sphères de vie (l'éducation, l'emploi, la famille, la parentalité, la résidence, etc.) apparaissent aujourd'hui plus singularisés qu'auparavant tant par la segmentation d'opportunités et de contraintes structurelles (Côté et Bynner, 2008) que par la diversification des attentes personnelles et des objectifs de vie (Longo, 2021). Ce constat est de plus renforcé par certains travaux au sein de la psychologie sociale, encourageant la surestimation du rôle attribué à l'acteur dans les explications, et négligeant le rôle des pressions qu'exerce l'environnement sur les comportements et décisions (Dubois, 2010). Toutefois, si les parcours restent encore fortement normés par des modèles de division du travail et les positions sociales, notamment en fonction du sexe et de la classe sociale (Furlong, Woodman et Wyn, 2011), ils se révèlent aussi plus réversibles, en raison de l'activation à un moment donné des héritages et ressources dont ils disposent (Lahire, 2005), des capacités cognitives

relationnelles et émotionnelles d'agir de l'individu face à la multiplicité de situations et de choix (Ehrenberg, 2010), et à une autre échelle des incitatifs résultant de multiples politiques d'emploi, de parentalité, d'apprentissage tout au long de la vie (Mayer et Schoepflin, 1989; Bélisle, 2012) essayant de prévenir le manque de protections sociales et de soutiens des individus dans le travail sur soi.

Certes, ce contexte remet en cause les normes qui offraient une certaine prévisibilité sociale et permettaient l'«institutionnalisation» des parcours (Kohli, 1989), c'est-à-dire la domination de certaines séquences d'événements, au moins à l'intérieur d'une période historique particulière. Défini soit comme institution sociale, soit comme un ensemble de règles qui organisent les séquences d'une vie (Cavalli, 2007), soit comme un processus biographique inscrit dans un réseau des relations, structures et temporalités historiques (Elder, 1994), le parcours de vie subirait une déstandardisation. Cette dernière s'explique par une perte de régularité ou de stabilité dans la chronologie des principales expériences de vie, reflétant le processus structurel d'individuation sous-jacent à nos sociétés contemporaines. Cependant, comme Nico (2014) le fait remarquer, le défi est aussi empirique, celui de mesurer subtilement les dimensions du parcours de vie qui se différencient au fil du temps, afin d'éviter l'«*individualization package*», qui regroupe sans critique des processus différents de «déstandardisation», «désinstitutionnalisation», «différenciation» et «individualisation» (Bruckner et Mayer, 2005). En effet, ces différents processus concernent respectivement divers aspects, soit la normativité, l'imbrication, la réversibilité, l'intériorisation ou l'occurrence des événements qui composent la complexité des parcours, et qui seraient — à différents degrés — stratifiés par classe, temps, espace et ressources (Nico, 2014). Par ailleurs, s'inscrivant en faux au regard de l'idée d'une carence des normes dans la construction des parcours, cet auteur soutiendra plutôt que si le «modèle de parcours de vie en vigueur garde son caractère normatif; il est cependant plus difficile à accomplir sur le plan individuel» (Cavalli, 2007, p. 67). En effet, l'émancipation de l'individu des traditions s'accompagne d'une plus grande responsabilisation et exigence d'initiative dans un contexte de moindres repères, provoquant des formes intériorisées de souffrance, voire de fatigue d'être soi (Ehrenberg, 1998). «Le "malaise" se résume dans la double idée que le lien social s'affaiblit et qu'en contrepartie l'individu est surchargé de responsabilités et d'épreuves qu'il ne connaissait pas auparavant» (Ehrenberg, 2011, p. 555). La notion d'épreuve viendrait insister sur la dimension historique et structurelle des défis que doivent relever les individus, et cibler la manière dont le travail sur soi et ses problèmes personnels s'articule avec les structures sociales qui les créent ou les amplifient à un moment historique donné.

Les épreuves sont des défis historiques, socialement produites, culturellement représentées, inégalement distribuées, que les individus sont obligés d'affronter au sein d'un processus structurel d'individuation. La notion d'épreuve propose donc une articulation analytique particulière entre les grands processus sociétaux et les expériences personnelles, entre la standardisation structurelle et la singularisation des expériences. (Martuccelli et De Singly, 2023, p. 75)

Par ailleurs, le travail pour surmonter les épreuves entraîne une appropriation du choix de la part de l'acteur parmi l'ensemble des normes disponibles. Plusieurs travaux s'entendent pour en déduire de ce moment historique un certain pluralisme normatif en soulignant « l'existence d'une pluralité de foyers normatifs desquels émanent des normes de diverses natures qui se superposent, sont en concurrence ou voyagent d'un ordre normatif à l'autre » (Bernheim, 2011, p. 37). Ainsi, les choix concerneraient tant l'interprétation que l'usage des normes sociales, et la même norme pourrait faire l'objet de multitudes d'applications (Bernheim, 2011) et être mobilisée pour guider l'action tant dans un contexte d'épreuve que dans un contexte qui en est exempt.

Ces transformations du « rapport à la norme » de la part des acteurs dans divers champs de la vie sociale refléteraient encore des mutations plus profondes des normes dans la modernité tardive (De Munck et Verhoeven, 1997). En effet, la connaissance des normes sociales a été renouvelée ces dernières années en sciences humaines, paradoxalement alors que les programmes de recherche se concentrent davantage sur l'étude du changement (Ramognino, 2007). Ce paradoxe s'explique moins par le retour des visions fonctionnalistes de la réalité sociale fondées sur l'ordre et la régularité que par l'émergence d'une nouvelle normativité sociale. Cette réalité normative qui expliquerait la singularisation des parcours ne résulte pas ainsi uniquement de « plus » ou « moins » de normes, mais également de normes généralisées ayant une autre nature — davantage individualisantes et engendrées par les acteurs, tout en conservant le caractère évaluatif et prescriptif, comme nous l'illustrerons avec nos données sur la réussite.

En effet, du point de vue conceptuel, les normes sociales se différencient d'une règle, d'une valeur ou d'un simple intérêt, par le double caractère que ces autres termes ne possèdent pas : elles réunissent dans un même jugement à la fois un caractère évaluatif et un caractère prescriptif associé à des sanctions sociales et institutionnelles (Demeulenaere, 2003). Selon Prairat, « la norme opère des tris, arrête des choix, affirme des comportements à suivre ou recommande des pratiques à mettre en œuvre ; *a contrario* elle interdit des attitudes ou des manières de faire » (2012, p. 37). Dit autrement, par leur caractère évaluatif, les normes peuvent être définies comme des priorités de la part des acteurs qui font des choix parmi des options qui sont socialement hiérarchisées (Prairat, 2012). En même temps, généralisées et partagées avec d'autres personnes, les normes sociales possèdent également un caractère prescriptif et contraignant, puisque la non-adhésion à celles-ci est associée à un coût ou à une sanction par ou pour l'individu qui ne les suivrait ni ne les adopterait comme modèles d'action (Demeulenaere, 2003). De plus, la large diffusion de certaines normes sociales, c'est-à-dire leur régularité ou leur prévalence (Prairat, 2012), peut laisser place à de nouvelles formes, celles d'une norme statistique ou d'une norme morale selon le cas.

Plus particulièrement en ce qui concerne notre cas, des normes variées peuvent servir de base à l'acteur pour évaluer la réussite dans son parcours de vie. Ces normes ne constituent pas des principes d'action isolés, mais elles prennent leur sens au sein d'un ensemble d'autres normes (Livet, 2006) associées nécessairement à un contexte

historique qui les rend légitimes et opérantes, proches des épreuves défis de Martuccelli (2015). Toutefois, à la différence de ces dernières où, dans un même collectif « les acteurs n'ont pas le choix de les affronter », les normes sociales dont nous traitons sont disponibles dans l'espace social et les individus peuvent y adhérer ou y puiser pour définir leur réussite à des degrés divers. De surcroît, ces agencements de normes se révèlent former des « figures de référence » (Bourdon, Longo et Charbonneau, 2016) définies sur plusieurs registres (la formation, l'emploi, la famille, etc.), dont la légitimité et l'effectivité se construisent pour un contexte donné, et se redéfinissent au cours de l'action et de l'interaction (De Munck et Verhoeven, 1997). Enfin, cette vision contextuelle et procédurale de la norme (De Munck et Verhoeven, 1997) appelle à une observation des individus dans leurs liens à la fois avec le social et avec une intimité partagée avec les enquêteurs concernant leurs objectifs de vie et leurs souhaits dans le cadre de la recherche. Ainsi, comme il n'est pas désirable ou logique de viser l'échec dans la planification de leur parcours, le processus d'individuation pousse les acteurs à définir et viser une vie bonne comme condition de l'agir, et ce sont ces références positives guidant la réussite des individus qui ont été explorées dans le cadre de ce projet.

3. MÉTHODOLOGIE

Les résultats de cet article se fondent sur un des volets de l'enquête *Réussir sa vie* (projet financé par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada), celui visant l'analyse compréhensive et qualitative de 56 entretiens biographiques menés auprès d'une variété d'adultes d'âge varié (18 à 73 ans), résidant dans de grandes villes ou des villes moyennes au Québec. Ce volet cherchait à maximiser la singularisation des parcours et à assurer une variabilité optimale de profils sociaux et de définitions de la réussite (parmi d'autres pour venir enrichir les modalités de réponse au sondage représentatif qui serait amorcé à l'étape suivante). L'échantillon qualitatif à la base des analyses de cet article n'est donc pas représentatif de la population et il varie selon une diversité de critères : région d'origine, niveau de scolarité, occupation (études, emploi, chômage, hors emploi), âge et sexe. Ainsi, parmi ces personnes, 29 se déclarent comme des femmes (F) et 27 des hommes (H), dont la plupart sont natives du Québec, à l'exception de 8 personnes participantes originaires de pays d'Amérique centrale ou du Sud, d'Afrique ou d'Europe. Au moment des entretiens, la grande majorité d'entre elles sont en emploi (42), alors que 5 sont en recherche d'emploi ; 9 ne travaillent ni ne recherchent d'emploi. Parmi ces personnes, 29 ont un diplôme du secondaire ou moins, 12 détiennent un diplôme collégial et 15 un diplôme universitaire.

Ces entretiens visaient particulièrement à recenser les référents qui constituent l'univers normatif de la personne et à les inscrire dans un parcours de vie. Les rencontres d'une durée approximative de deux heures incluaient un temps pour remplir la grille des calendriers du cycle de vie (Charbonneau, 2003) afin d'identifier les moments des choix et des événements clés survenus depuis le passage à l'âge adulte

dans les domaines familial, scolaire, professionnel et résidentiel. Par la suite, les personnes participaient à un entretien semi-structuré (Bryman, 2004) qui les amenait à discuter des motifs, d'autres possibilités envisagées et des influences et sanctions pour chacun des choix identifiés dans le calendrier, de leur vision de la réussite, de leurs aspirations, de leurs rêves et de ce qu'elles souhaiteraient entreprendre. Les entrevues ont été anonymisées, transcrites et codifiées à l'aide du logiciel d'indexation qualitative Nvivo.

Pour procéder à l'analyse des données, nous avons effectué une analyse thématique inductive (Paillé et Muchielli, 2016). Des fiches synthèses ont été réalisées pour les conceptions de la réussite et leur évolution à travers le parcours. Après une lecture systématique de l'ensemble des fiches, nous avons effectué une analyse en mode écriture pour dégager les conceptions de la réussite et les normes sociales dont la récurrence a été jugée suffisamment importante pour être retenue. Ces conceptions et normes seront illustrées par des verbatims en considérant leur inscription dans les temporalités et les sphères de vie des personnes participantes, sans l'intention de retracer la narration biographique de leur émergence. Enfin, en sachant qu'un des critères pour retenir une norme est qu'elle soit récurrente et transversale à la diversité des profils et des positions sociales de notre échantillon, nous ne traitons pas de l'influence de ces positions sur ces conceptions et normes sociales.

4. RÉSULTATS

L'analyse des conceptions de la réussite laisse entrevoir plusieurs caractéristiques transversales aux diverses positions sociales par rapport à ce que les personnes considèrent comme étant une vie bonne, désirable ou souhaitable au cours de leur parcours. En premier lieu, ces conceptions ont affiché leur caractère relatif tant du point de vue biographique que temporel, attestant de la singularisation du parcours dans le cadre du processus structurel d'individuation. Ensuite, ces conceptions ont permis de faire émerger trois normes sociales contemporaines dans lesquelles les individus puisent ces conceptions et dont l'analyse inductive a mis en exergue : intériorité, bonheur, différenciation de soi. Ces trois normes marquent structurellement et socialement la manière dont les personnes participantes envisagent la réussite individuelle, provoquant en même temps une ressemblance et une différenciation des parcours des participants.

4.1 Une réussite variable et relative aux sphères de vie et aux temporalités biographiques

Tout d'abord, l'analyse des conceptions de la réussite fait émerger son caractère relatif. Ces conceptions sont relatives selon les sphères de vie, ébranlant une vision des parcours qui se voudrait unifiée ou cohérente. Les individus se révèlent « pluriels » (Lahire, 2005) et engagés dans un travail constant d'articulation des différentes facettes du monde dans lequel ils évoluent et interagissent, en activant des valeurs et en établissant des priorités. Les personnes participantes rencontrées ont ainsi souligné

qu'il est possible de réussir dans certains aspects ou dans certaines sphères de vie, tout en éprouvant de l'insatisfaction, voire en connaissant un échec, dans d'autres.

Bien, réussir sa vie, ça peut être bien relatif, là. Tu peux... Il y a bien des sphères, dans ta vie, là. Tu peux réussir ton travail, puis pas réussir ta vie personnelle. Tu peux réussir la vie personnelle, pas ton travail. Tu sais ? (Caroline, F, 38 ans)

On peut donc à la fois réussir et échouer dans la vie. Ce premier résultat reflète, à l'échelle individuelle, le pluralisme normatif (Bernheim, 2011) mentionné plus haut, et qui montrerait, de plus, le caractère dynamique des normes sociales, qui s'articulent, se superposent, se contredisent et se substituent d'une sphère à l'autre, et où l'individu reste le socle d'articulation et résolution de ces dynamiques sociales.

On observe aussi cette relativité des conceptions de la réussite du point de vue temporel. Rares sont les personnes participantes qui mentionnent n'avoir jamais réfléchi à la réussite avant l'interpellation provoquée par cette enquête, rappelant l'injonction au travail sur soi, voire la psychologisation comprise comme un « nouveau mode de production sociale des individus et des subjectivités » (Demailly, 2006, p. 37). En effet, seulement 2 personnes des 56 rencontrées ont avoué ne s'être jamais posé de questions sur la réussite dans leur vie avant d'y être invitées par l'enquêteur. Cela dit, considérer, rationaliser, exprimer ou définir sa conception de la réussite ne serait pas un exercice fréquent pour la majorité. L'entretien amène les personnes à réfléchir sur la fréquence à laquelle elles s'interrogent sur la réussite dans leur vie. Les personnes participantes la temporalisent de manière différente, et on constate que cette réflexion — qu'elle soit occasionnelle ou omniprésente — est relative à la gradation des rythmes et aux épreuves ou événements du parcours.

Nous retrouvons alors des personnes qui se posent toujours beaucoup de questions sur la réussite ; des personnes qui y réfléchissent de manière continue ; ou celles qui ont commencé à le faire avec le temps et ont poursuivi tout au long du déroulement du parcours, le tout dépendant des capacités de l'individu à gérer l'incertitude du parcours.

[Est-ce que tu as déjà pensé à ce que ça signifie pour toi réussir sa vie ?] Oui, c'est une pensée que j'ai tout le temps [rires]. Mais c'est une pensée qui vient... C'est comme un ex-amant. Pour dire, est-ce que tu l'as fait correctement ou pas ? Puis, comme je te dis, je passe beaucoup de temps à réfléchir. (Luis, H, 41 ans)

On retrouve également des personnes chez qui la réussite ne suscite qu'exceptionnellement des questionnements, comme celles qui affirment s'être posé la question au moins une fois, ou qui y réfléchissent de temps à autre, quand un malaise subjectif s'installe, un manque se fait sentir ou quand des situations ou étapes de la vie tracasent l'individu, remettant en question le quotidien ou la suite du parcours, et rappelant la responsabilité individuelle face aux difficultés de la vie. Tel est le cas de Lise, qui fait face à la retraite à des décisions importantes (choisir son traitement relativement à un cancer du sein, choisir de garder ou pas la maison de toute une vie).

[Vous êtes plus portée à réfléchir sur ce que ça signifie réussir sa vie?] Oui, de temps en temps. Quand tu ne réussis pas à dormir la nuit. Là, il te passe toutes sortes d'idées dans la tête. (Lise, F, 73 ans)

Dans le même sens, la conception de la réussite est susceptible d'apparaître et d'évoluer lorsque des événements abrupts surviennent dans la vie de personnes, qui les obligent à remettre en question la continuité de leur parcours, leurs objectifs, leurs valeurs, leur cohérence. C'est le cas des moments forts de la vie, tels que le décès d'un être cher, la naissance des enfants, la séparation ou le divorce de l'être aimé, une crise existentielle, des expériences d'épuisement professionnel, l'annonce d'une maladie terminale, mais également la migration ou l'entrée dans la retraite... Le récit de Christine illustre l'injonction à l'autocontrôle et à faire reposer sur ses choix individuels (d'être heureuse, de vivre, de réussir) l'issue de l'adversité et de la maladie, par le passé.

C'est le moment où j'ai failli mourir pendant que j'étais adolescente. Quand j'avais des troubles alimentaires. J'étais vraiment creux creux. J'étais dans une zone vraiment ténébreuse. Un peu comme quelqu'un qui est dans un lieu plus noir de ramollissement, de toxicomanie, admettons, comme un genre de junkie vraiment dans le dark, là, le pire. Donc, j'étais là, puis quand j'ai décidé que dans le fond je voulais vivre, c'était comme un peu comment je réalise ma vie, là. C'était comme : « Qu'est-ce qui va me rendre heureuse ? » Une espèce de quête de, pas de bien-être personnel, mais genre : « Je ne veux pas juste vivre, je ne veux pas survivre, je veux vivre. » (Christine, F, 42 ans)

Relativité sociale, relativité temporelle et évolution... Les conceptions de la réussite sont loin de se fixer dans les esprits et d'imprégner définitivement les parcours, créant d'autres sources de tensions, issues des ajustements permanents des choix exigés de l'individu pour agir et réussir. Elles ressemblent à toute autre conception et à toute autre représentation qui impacte les orientations des individus, leurs dynamiques, réversibles et changeantes. L'exemple de Jade, ayant vécu une réorientation importante de carrière de la biochimie aux études littéraires, illustre ce constat.

Honnêtement, ça se peut très bien que ça change mon modèle. Je sais que l'humain évolue en général, là. Au fil d'expériences, puis au fil de tout. Fait que je suis pas fermée à ce que ça change non plus. (Jade, F, 21 ans)

Les conceptions de la réussite suivent ainsi les temporalités propres aux parcours, et notamment la réflexivité des acteurs à l'heure de définir leur destin et leur avenir. Résultant du travail subjectif d'accommodement face à la réalité objective changeante, la relativité des conceptions de la réussite rejoint en partie l'injonction moderne permanente à réviser ses choix et ses valeurs (Ehrenberg, 1998), à interroger et juger le rapport aux normes sociales auxquelles on adhère.

Enfin, la relativité des conceptions de la réussite reflète aussi son caractère socialement hétérogène. L'hétérogénéité observée par l'analyste est également directement perçue et exprimée par les interviewés, qui affirment : « Réussir sa vie, c'est pas pareil pour tout le monde » (Patrick, H, 48 ans) ; ou « Il y a beaucoup de modèles différents.

[...] *Mais ça dépend de la personne. Je pourrais te dire, il y en a plusieurs*» (Luis, H, 41 ans). Par le caractère intime des contenus, voire des expériences, qui conduisent à la réussite, les personnes constatent et légitiment la diversité sociale des objectifs, des valeurs et des moyens pour réussir dans la vie, ayant des effets sur la singularisation des parcours.

4.2 Des normes sociales récurrentes et sous-jacentes aux conceptions de la réussite

Outre la relativité biographique et temporelle des expériences qui construisent les conceptions de la réussite singularisant les parcours, les personnes participantes ont partagé de manière récurrente une série de propos que l'analyse inductive transversale a permis de rattacher progressivement à des normes sociales plus larges des sociétés contemporaines, dans la mesure où elles apparaissent comme « une régularité contraignante et partagée » (Prairat, 2012). En effet, sous la relative hétérogénéité des conceptions de la réussite, on retrouve de fortes similarités au sujet des assises où elles s'appuient, au moyen de trois normes sociales transversales aux profils sociaux des participants : intériorité, bonheur, différenciation de soi. Ces normes, articulant l'expérience individuelle à un contexte historique qui les rend légitimes et opérantes, sont disponibles dans l'espace social et les individus y adhèrent à des degrés divers.

L'appel de l'intériorité

En premier lieu, l'analyse des discours recueillis sur la réussite a mis en évidence le caractère fortement internalisé des critères utilisés pour qualifier une vie réussie. Si ce caractère peut expliquer au départ l'hétérogénéité des conceptions décrite plus haut, c'est en analysant ces conceptions de la réussite en apparence intériorisées, en tant qu'attribut d'origine et sous le contrôle individuel, émanant peu des pressions ou des conventions sociales, qu'il est possible d'observer la surestimation du rôle définitoire de l'individu en ce qui concerne la réussite. Dans le discours des personnes rencontrées, la réussite vient de soi, de sa peau, de sa conscience, de son intériorité... Toute une série de termes au sein des récits la met en valeur : *s'écouter, s'assumer, être une personne à part entière, être indépendante, authentique ou libre, seule responsable de son bonheur, définir ce qui te rend heureux; être en mesure de faire ses choix, être bien dans sa peau, vivre sans regret; être connecté à soi, prendre ses propres décisions, le bonheur vient de soi, demeurer soi-même.*

Ainsi, une première norme sociale, mettant l'accent sur l'intériorité intrinsèque du processus structurel d'individuation, apparaît dans nos données. Cette norme est composée de deux aspects distincts et complémentaires. D'un côté, on reconnaît l'idée selon laquelle la réussite consiste à être soi, qu'elle est une finalité à atteindre pour et par soi, par opposition à l'influence que la société pourrait jouer sur la réussite des personnes :

Pour moi, la réussite c'est une richesse intérieure. Ça peut paraître sommaire comme ça, là, parce qu'on dit : « Mais qu'est-ce que c'est une richesse intérieure en fait ? » Mais pour moi la réussite, c'est à partir du moment où tu as eu à atteindre ce que tu aimerais faire et atteindre la plénitude. Alors, atteindre ce que tu aimerais faire, c'est exactement ce qui te rendrait heureux. [...] donc là on parle de réussir et puis vraiment arriver à atteindre cela. Une fois que tu as atteint cela, tu as réussi dans ce que tu veux. Après, maintenant, chacun se situe par rapport à sa notion de bonheur ou de niveau interne ou de machin et tout. (Florent, H, 35 ans)

De l'autre côté, l'intériorité qui sert de cause explicative fonctionne aussi en tant que principe de responsabilité et d'autonomie, comme Demailly (2006) le souligne. En effet, ce caractère définitoire du « soi » s'accompagne souvent d'une forte charge de responsabilisation en ce qui concerne tant la conception initiale de la réussite que la possibilité de l'atteindre effectivement.

Dans les dernières années, que j'ai commencé à réaliser que : « Ah ! C'est tout dans ma tête. » Non, c'est pas vrai. C'est pas tout dans ma tête, mais c'est là que c'est déterminant par exemple. Parce que si, dans ma tête, moi, je m'assume, je m'en fous complètement, bien complètement... Peut-être pas complètement, mais j'ai tout à fait la personnalité pour faire fi de ce que la société veut imposer, tu vois. Je suis capable de le faire dans plusieurs domaines, quoique j'ai un grand respect pour la civilisation, pour la vie en société ou pour le respect des règles. (Catherine, F, 34 ans)

Non seulement la détermination initiale des choix, mais également les causes de l'atteinte (ou pas) de la réussite dépendent de l'acteur et de sa capacité à faire les bons choix et à exercer un contrôle sur les événements qui surviennent.

Réussir sa vie, c'est un peu être bien dans ses choix, puis être bien dans ce que tu fais. C'est beaucoup ça réussir sa vie. Réussir sa vie, ça dépend beaucoup des objectifs que tu t'es fixés. (Patrick, H, 48 ans)

Dubois (2010) montre comment ce qu'il appelle la « norme d'intériorité », répandue dans la modernité tardive, exprime « la valorisation socialement apprise des explications des événements psychologiques qui accentuent le poids de l'acteur comme facteur causal » (Dubois, 2010, p. 20). Elle affirme la tendance à présumer que les personnes sont des maîtres uniques et indéfectibles de soi, de leur vie et de leurs choix, ayant la responsabilité individuelle de la conduire vers un objectif désirable. Par ceci, les acteurs refuseraient d'admettre que leurs « comportements puissent être contrôlés par des influences externes et que le hasard puisse intervenir dans ce qui [leur] arrive » (Dubois, 2010, p. 18).

Ces croyances et injonctions à un contrôle interne de l'acteur sur sa vie et ses actions confirment certes son rôle crucial dans l'appropriation des normes et des modèles d'action, et restent pour le moins une caractéristique fortement valorisée dans la culture occidentale moderne, se constituant ainsi en biais dans la construction de la réussite. Selon Bernheim, cette forme contemporaine de normativité serait de plus révélatrice du lien social, « la normativité permet en effet tout à la fois de s'affirmer et de simplifier le rapport à l'autre » (Bernheim, 2011, p. 39). La norme d'intériorité

serait ainsi représentative d'une nouvelle manière de faire société, où l'individu dont il est question n'est pas hors du social (Martuccelli et De Singly, 2009). La modernité a engendré la formation d'une singularité sociétale, un processus de singularisation à l'œuvre qui, sans récuser l'universel, se caractérise par un travail qui ne cesse d'interroger le vécu intérieur (Martuccelli, 2006).

Cependant, comme le signalent ces mêmes auteurs, la sociologie de l'individu est inséparable d'une attention particulière aux tensions et à la mise en avant d'un individu complexe — et tragique — soumis à un grand nombre d'ambivalences (Martuccelli et De Singly, 2009). Certains individus souffrent encore personnellement de ces responsabilités et choix fortement intériorisés :

Moi, j'en ai clairement souffert de la multiplication des possibles. Justement, ma mère, quand elle était jeune, elle m'en parlait. Elle, elle pouvait devenir secrétaire, infirmière ou professeure ou nonne. Elle est devenue professeure, bon. Puis encore là, il a fallu qu'elle se batte pour le devenir elle, imagine. [...]. Fait que, pas que je lui envie ça, forcément, il n'y a pas une femme qui voudrait revenir là, mais il y a tout un monde entre le pas de choix, puis le trop de choix que moi j'ai eu, comme les autres de ma génération. Puis je pense que pour quelqu'un qui a de la misère à faire des choix, ça peut être vraiment intense. (Catherine, F, 34 ans)

Donc, je pense aussi que cette espèce de mentalité de quand on veut on peut peut être lourde aussi à porter pour des gens qui n'ont pas autant de perspectives de mobilité sociale, puis qui n'ont pas autant de possibilités professionnelles qui s'offrent à eux. Donc, ça peut être aussi une cause de souffrance chez des gens qui occupent des emplois peu qualifiés, puis qui se disent : « Oui oui, s'épanouir au travail, s'épanouir au travail ! C'est beau, mais ça ne m'arrivera jamais ! » (Dominic, H, 46 ans)

En tant que norme, la valeur suprême mobilisée par « *qui veut peut* » possède ainsi son penchant prescriptif, qui se traduit soit par la dépression et la souffrance de ne pas pouvoir exercer son agentivité, soit par le mépris des personnes qui se posent en victimes et n'assument pas leur responsabilité, soit par la sévérité pour ceux qui échouent, qui feraient en réalité de « mauvais choix » (choix de fréquentations, choix d'emploi, choix d'études...) ou auraient de mauvaises valeurs, et affronteraient les conséquences de ces fautes, comme nous l'avons observé dans les données. Comme le souligne Ehrenberg, « commettre une faute à l'égard de la norme consiste désormais moins à être désobéissant qu'à être incapable d'agir » (Ehrenberg, 1998, p. 210). D'après ce même auteur, devenir soi et prendre l'initiative d'agir provoquerait un déplacement normatif radical de la culpabilité à la responsabilité, comme l'histoire moderne de la dépression l'illustre.

L'injonction sociale au bonheur

La deuxième norme sociale relevée récurrentement par nos analyses montre que ce qui est internalisé et vient de soi, c'est son propre bonheur : « Le bonheur émane de toi parce qu'il vient de ton intérieur et non l'inverse » (Louise, F, 58 ans).

Un autre constat fort de cette recherche montre que les conceptions de la réussite baignent dans une vision positive de la vie. Si on peut s'attendre au caractère positif des aspirations, dans la mesure où la désirabilité du malheur ou de l'échec serait irrationnelle pour les individus, le lien entre réussite et bonheur est moins évident et semble réducteur de la vision d'une vie bonne et désirable.

Certaines expressions sont répétées sans cesse par les personnes participant à l'enquête lorsqu'il s'agit de définir la réussite : *le bonheur quotidien ; d'être heureuse/heureux ; de s'amuser ; la plénitude ; l'épanouissement ; de s'élever un peu ; de profiter de la vie ; de faire des choses qu'on aime, de profiter de la vie le plus possible, d'être heureux avec ses choix.*

Bien, je me suis dit qu'une vie réussie, ce serait d'avoir quelque chose qui te rend heureux. Dans le fond, le bonheur c'est une des plus grandes choses, que je me suis dit. Parce que, comme je dis, à ce moment-là, j'étais tellement pas bien, que j'étais comme : « Non. Pour moi, une vie réussie, c'est une vie qui te rend heureux. Peu importe des autres conditions, peu importe de ce que les gens autour de toi pensent, tout ça. Tant que toi tu sens que t'es bien dans ta position. Puis tout. » Puis, je pense que le bien-être vient de soi, mais vient aussi, un peu des autres. (Jade, F, 21 ans)

Tout d'abord, dans un contexte de singularisation des parcours, loin d'une définition de bien collectif ou de justice sociale, le bonheur est souvent axé sur le bien-être personnel et il est décrit de manière très générale et abstraite ou, à l'inverse, il est rattaché à l'atteinte d'objectifs précis ou des rêves personnels :

Réussir sa vie. Ça dépend à quel niveau. À quel moment de ta vie on te demande ça. Mais moi, au moment présent, ayant vécu tout ce que j'ai vécu, réussir sa vie, ça veut juste dire être heureux puis être bien dans sa peau. (Catherine, F, 34 ans)

Principalement abordée en psychologie et en économie, la question du bonheur constitue souvent un angle mort en sociologie et réveille même des critiques de la discipline (Brulé, 2021 ; Veenhoven, 2016). Son émergence dans nos données empiriques ne semble pas anodine, et une discussion plus sociologique s'impose quant au caractère fortement individuel avec lequel il est présenté dans les récits.

Comme Cabanas et Illouz (2018) le démontrent, l'injonction au bonheur s'est développée depuis plusieurs décennies grâce à la psychologie positive et à des mesures scientifiques particulières entraînant des conséquences directes sur la politique, l'organisation du travail, l'industrie mondiale et également sur la culture et la normalisation de la société. Elle constitue une norme sociale, dans la mesure où le bonheur s'impose comme une priorité dans les sociétés occidentales modernes. Loin d'être un pur ressenti, le bonheur devient rapidement un objectif politique, que les plus célèbres débats économiques sur les liens entre le bonheur et la richesse des pays mettent en évidence (Easterlin, 1974). Cependant, empruntant des postulats individualistes au paradigme néolibéral¹, il est intériorisé également comme un objectif individuel, une

1. Le paradigme néolibéral prône notamment la liberté des acteurs, l'autonomisation des parcours de ceux-ci ou des groupes sociaux, l'efficacité, la réduction de l'engagement et des droits publics et la privatisation des institutions (Jean-Bouchard, 2020).

notion « permettant de définir les conditions psychologiques nécessaires à la définition de l'individu sain, rencontrant le succès et fonctionnant de manière optimale » (Cabanas et Illouz 2018, p. 14). La redondance des références au bonheur dans les entretiens confirme son étendue parmi les valeurs suprêmes des personnes et montre un lien entre bonheur et responsabilité individuelle, comme pour la première norme décrite plus haut.

En effet, la quête du bonheur fait partie d'une logique plus globale de psychologisation du religieux, favorable à des « bricolages psychospirituels répondant à une demande de transformation personnelle par un travail sur l'intériorité » (Garnoussi, 2011, p. 263). D'après cette autrice, ces bricolages répondent à une demande de sens et de ressources pour éviter la maladie et le mal-être individuel dans l'existence ordinaire (plutôt que dans un idéal de transformation de soi et du monde). Socialement mis en valeur par des thérapies, produits et services, le bonheur est ainsi rattaché à des approches telles que celles axées sur la pleine conscience, amenant l'individu à se centrer sur son intériorité et sur le présent, à accepter et à s'adapter à sa situation plutôt qu'à tenter de changer les situations délétères qui l'affectent (Stetsenko, 2016). Sous cet angle, le bonheur est associé à la réussite en termes variés par les personnes rencontrées : *apprécier le moment présent ; l'urgence de vivre le moment présent ; profiter de sa vie avec ce qu'on a ; revenir à l'essentiel, se concentrer sur l'accompli et ce qu'on a...* Par ces principes concernant, encore, avant tout le travail sur soi, les problèmes structurels de distribution des protections et capacités qui sous-tendent l'échec ou le mal-être de la vie en société tendent à disparaître des récits. De plus, le choix induit par la norme sociale du bonheur, entre mieux-être et souffrance, suppose non seulement que l'individu est en mesure de choisir, mais qu'il existe des possibilités de choix et que la souffrance est individuellement évitable et inutile (Cabanas et Illouz, 2018). Or, la mobilisation et le changement social résultent très souvent des conditions de vie, des attentes et des comportements non choisis, incommodes et insatisfaisants, qui suscitent de la colère, de la peur et de la honte, comme le montrent les études sur le pouvoir politique des émotions (Perriard et Van de Velde, 2021).

Une autre composante importante en lien avec la dépolitisation provoquée par l'exaltation du bonheur présent et individuel est l'évitement de la précarité matérielle, identifiée dans les témoignages recueillis, et consistant à *rester à l'abri de la nécessité, à vivre avec des ressources suffisantes* ou à *éviter les soucis matériels*. Le précepte stoïque voulant qu'apprendre à ne pas vouloir beaucoup pour ne pas en manquer apparaît ainsi autant comme moyen que condition transversale à la réussite :

Bien, réussir dans la vie, pour moi, en fait, c'est d'être capable de fonctionner dans la vie, puis de pouvoir avoir justement les choses que ça prend pour vivre, comme on pourrait dire. Puis être installé pas si pire, sans non plus en avoir trop. (François, H, 57 ans)

L'injonction d'être heureux devient une norme sociale par son double caractère choisi et contraignant, dans la mesure où cette norme est comprise comme produit de l'effort individuel, mais les individus ne comptent pas toujours et nécessairement sur les moyens personnels, relationnels ou matériels pour y arriver.

Et après ça, la dictature du bonheur. Qu'il faut donc être heureux. Ça aussi, c'est nouveau pour moi. Je suis comme : « Bien voyons, depuis quand le monde veut être heureux ? » Tu parles de ça, tu regardes nos ancêtres, ils essayaient pas d'être heureux. Bien, peut-être, mais c'était pas le but. Aujourd'hui, c'est devenu tellement le but qu'on est tous angoissés du fait qu'on y arrive pas. (Catherine, F, 34 ans)

Tu sais, on dit que si tu veux réussir, ce qui est véhiculé c'est qu'on veut que tu sois heureux. Puis la personne pense que ce qui va la rendre heureuse, c'est de faire plus d'argent. Donc là, c'est bien, elle essaye, elle essaye, elle essaye... Mais finalement, elle se rend compte qu'elle est misérable. Fait que ce qui a été valorisé c'était bien au début, d'être heureux, mais le comment y parvenir est juste... Personne ne sait vraiment comment le faire, il n'y a pas de valorisation qui est mieux que d'autres. On fait juste te dire que tu es libre, choisis ce que tu veux faire, puis... (Cédric, H, 34 ans)

À la fois apprentis, juges et responsables du bonheur, les individus sont également témoins du prix à payer pour suivre cette norme. Ceci peut mener à des sanctions internes et externes dont on retrouve les traces dans les entretiens qui évoquent notamment le fait de : changer ses objectifs (p. ex. : l'évitement de la précarité et le choix de la modestie financière), se donner des objectifs inatteignables avec des conséquences négatives sur l'acteur (p. ex. : la frustration de ne pas être heureux) ; se rendre responsable unique du manque de ressources (p. ex. : la honte de ne pas être en mesure de surmonter les entraves au bonheur). La conséquence prescriptive (la sanction) de la norme sociale du bonheur se manifesterait ainsi chez différents individus par le malheur, la dépression, la culpabilité, l'épuisement, et par l'incapacité à se contenter du peu que certains individus ne pensent pas mériter.

Le modèle de tous et toutes auquel personne n'adhère...

En troisième lieu, en cohérence avec la quête de singularisation, les conceptions de la réussite formulées par les personnes participantes s'appuient très souvent sur une norme mettant de l'avant la distanciation ou l'opposition à un modèle défini comme « dominant », et qui reste différent de celui adopté et préféré individuellement par les personnes interviewées. Être respecté dans sa singularité : la reconnaissance du soi est cruciale.

Cette formulation de la réussite met d'abord en évidence la conscience d'un modèle collectif des valeurs et des normes dépassant les positionnements individuels. Ensuite, elle affiche la perception d'un modèle qui se veut majoritaire et qui influencerait les parcours des personnes, souvent malgré elles.

Avoir une maison, pas avoir de maison. Avoir ci, avoir ça. Avoir des beaux vêtements, pourquoi tu n'as pas de beaux vêtements. C'est correct, on vit dans la société, puis qu'est-ce qui est préféré par la majorité, peu importe qu'est-ce que c'est, ça t'impacte parce que la majorité a plus de poids dans... Si tout le monde a une maison, bien veut, veut pas, à chaque fois que tu vas dire : « Moi, j'ai pas de maison. — Ah, mais tout le monde en a une, pourquoi toi tu en as pas ? » Fait que veut, veut pas, à chaque petite chose, c'est tout le temps la même dynamique. Quand tu es un misfit si tu veux, peu importe pourquoi, dans quoi, c'est toujours... Tu combats toujours quelque chose qui est plus gros, puis tu as la pression du plus gros. (Cédric, H, 34 ans)

Or, le contenu concret de ce modèle dominant varie selon les personnes participantes, et on retrouve dans les récits des interviewées quelques configurations types des normes sociales répandues, parmi d'autres possibles. L'exemple de cinq modèles dominants se dégage ainsi en tant que référence à laquelle les personnes participant à l'enquête se comparent et dont elles souhaitent, dans la majorité des cas, se distinguer :

1. Celui d'un « parcours dit standard », qui se caractérise par l'atteinte d'objectifs dans différentes sphères de vie (se marier, constituer une famille, avoir des enfants, rester en emploi) souvent associés à la recherche de stabilité (vie stable, emploi stable, couple stable, maison stable) ;
2. Celui de la « profession prestigieuse » ou d'un travail haut placé qui mène à donner la priorité au travail et à la réussite professionnelle avant tout ;
3. Celui de la « consommation et du matérialisme », la valorisation de l'argent et du profit, qui met en exergue la réussite financière et la surconsommation, l'importance des biens matériels et de l'apparence ;
4. Celui du conformisme, qui conduit à « entrer dans le moule », se conformer à certaines normes sociétales, qui s'accompagne de l'obligation de « rentrer dans les rangs » et de s'oublier soi-même ;
5. Celui d'une féminité toute-puissante, « modèle de *superwoman* » qui doit tout réussir, être mince, intelligente, bonne pour tout, incluant une maternité idéalisée et réussie.

Chez certaines personnes participantes, ces modèles s'assemblent et se superposent :

Modèle de réussite de vie au Québec ? Bien, c'est d'avoir une *job* stable, travailler de huit à quatre, avoir une maison en banlieue, puis avoir deux ou trois chars, puis tes enfants, puis consommer. [...] Bien, parce que je suis pas, je sais pas, c'est pas un modèle qui me fait triper, que je trouve que c'est vraiment... Des fois, quand tu es découragé un peu de certaines choses, dont la société, je trouve que ça décourage plus que ça encourage. (Olivier, H, 37 ans)

De plus, et même si la conception de la réussite « des autres » est stéréotypée par ces configurations, ce modèle dit dominant permet, au-delà de ce que les personnes participantes font concrètement, d'adhérer à l'idée qu'elles ne se conforment pas toujours à ces normes dominantes. En effet, ce modèle majoritaire et dominant, « standard », « valorisé » ou encore « traditionnel », est souvent celui « des autres », et aucune des personnes rencontrées n'a affirmé y adhérer pour fonder sa propre conception de la réussite. Ainsi, un paradoxe émerge de ce troisième constat issu de notre recherche, celui par lequel la majorité des personnes interviewées se veulent différentes de la majorité des gens.

Le mode de vie qui est véhiculé. C'est rentrer dans les rangs, regarder les nouvelles, penser pas par vous-mêmes. Allez travailler de neuf à cinq, arrêtez de penser à vous, arrêtez de penser à vos rêves. C'est ça, parce que maintenant, on forme des soldats. Le gouvernement forme des soldats, puis il faut que ce soit bien [...]. Voyons donc, on a plus le droit d'être qu'est-ce qu'on est. On a plus le droit d'apporter notre différence qui fait de nous ce qu'on est, la différence comme oui, mais non. On aime la différence, mais on va te juger. On

aime ça que tu fasses ça, mais on te juge quand tu fais ça, donc on aimerait ça que tu fasses d'autres choses. C'est une fausse liberté, première des choses. Une fausse liberté, on laisse pas à nos enfants le choix d'être ce qui sont. Moi, c'est ce que je donne à mes enfants. J'enseigne pas comment manger avec un, deux, trois, quatre, cinq, six, sept ustensiles. Non, non, OK, mets pas tes coudes sur la table, puis pas évaché, on s'entend-tu, il y a une manière de se tenir. Ça, ça s'appelle le respect. Pense par toi-même. « Qu'est-ce que tu aimes toi ? Qu'est-ce qui te fait triper ? Qu'est-ce que toi, ton cœur, youhou, je suis tout excité ? » Bien tu aimes ça, youpi, vas-y. Développe-toi par toi-même, sois toi-même. La société aujourd'hui, on dirait qu'on peut plus être nous-mêmes. Il faut qu'on soit comme tel, comme tel, il faut que tu rentres dans tel rang, dans tel rang puis dans ce rang-là. Sinon bien : « Désolé, on passe au suivant. » (Mélanie, F, 38 ans)

La mise en valeur de la différence, l'actualisation de soi et de sa spécificité, opère ainsi une distinction entre soi et l'autre (ou la société plus largement). Une troisième norme sociale traverse donc les récits, la norme de la différenciation de soi, qui mène à se réclamer différent ou à se dire libre de se distinguer de la norme dominante ou du groupe majoritaire. Comme l'avance Glevarec (2020), en sociologie, la différenciation a souvent été assimilée à la notion de distinction de Bourdieu (1979) qui, tout en étant définie objectivement, est automatiquement associée à une hiérarchisation des positions sociales, à l'élitisme de même qu'à la domination des classes supérieures. À l'inverse, la différenciation identifiée dans notre analyse des conceptions de la réussite est subjective, intentionnelle, et elle affirme la singularité des parcours. Sans la dissocier des éventuelles inégalités sociales objectives, cette troisième norme sociale assurerait une inégalité symbolique plutôt favorable à l'individu et reliée à sa personnalité, à son identité et à sa liberté (Dubet, 2014). Elle serait non seulement le produit des inégalités économiques, mais aussi, et peut-être même surtout, le reflet des pratiques par lesquelles les individus cherchent à se démarquer dans un contexte d'affaiblissement des solidarités sociales et des choix collectifs. Elle serait la résultante de l'inadéquation entre positions subjectives et positions sociales, au sein du processus structurel de fabrication des individus.

De plus, reprenant la thèse de Simmel sur la différenciation sociale, comme un double processus à la fois de concurrence-opposition et d'association-imitation, Glevarec (2020) soutient que la différenciation « comme processus collectif s'accompagne d'affiliation au groupe, et permet aussi de faire place à une différenciation comme processus individuel articulé à des trajectoires et à des expériences propres à chaque individu au cours de l'existence » (Glevarec, 2020, p. 49). Selon cet auteur, si la différenciation permet une répartition des positions, catégories ou normes, elle aurait aussi une nature fortement identitaire, résultante des épreuves et de la manière dont les individus les surmontent. C'est ce que suggère le témoignage de Cédric.

Bien, c'est juste que dans une discussion avec, quand tu vis en société, c'est toujours plus facile de dire... Tu t'entends toujours mieux avec les gens qui pensent comme toi, qui ont les mêmes affinités, qui ont les mêmes... Fait que quand tu es différent, c'est juste plus difficile. C'est beaucoup plus facile de, disons qu'il y a cette pression-là, de dire : « Parfait, tous mes amis ont des enfants, je vais avoir des enfants aussi parce que sinon je suis

tanné.» À chaque fois, ils me demandent : « Quand est-ce que tu vas avoir des enfants ? » En tout cas, tu vois la dynamique un peu. C'est plus facile, c'est juste plus facile d'aller dans la vie en faisant comme les autres parce que tu as pas besoin de répondre à ces questions-là, tu as moins cette pression-là, tu as moins... C'est juste toujours la situation plus facile, de suivre qu'est-ce que la majorité fait. (Cédric, H, 34 ans)

C'est donc aussi sur ces différents plans (positions sociales, épreuves, identités) qu'il faut chercher les conséquences prescriptives de la norme sociale de la différenciation de soi. Ainsi, le caractère prescriptif de la différenciation de soi peut se manifester tant par le vécu des inégalités sociales et l'incapacité à atteindre certaines positions majoritaires que par un ressenti de pression, d'affliction, voire de punition envers soi-même pour se laisser attraper par le modèle ; par la sanction imposée à ceux qui se fondent dans le moule sans le critiquer ; ou encore par la mise à distance dans son parcours des personnes qui entrent dans le modèle dominant, en oubliant de « penser par soi-même ».

5. CONCLUSION

Cet article montre la manière dont des normes sociales répandues dans la modernité pénètrent les conceptions de la réussite des personnes au Québec. Il contribue à la compréhension de la singularisation des parcours individuels en mettant en lumière les influences sociétales qui, tout en créant des sens partagés, les déterminent et les différencient à la fois par la variété des interprétations qu'en font les acteurs en situation.

Nos résultats confirment ceux de plusieurs travaux récents sur l'individuation (Martuccelli et De Singly, 2009) ou ceux portant sur la transformation normative du lien individu-société (Ehrenberg, 1991), qui soulignent la manière parfois chaotique, tragique ou pathologique dont les opportunités et inégalités sociales en termes de protections et capacités, de même que les choix, défis et arbitrages individuels dans un contexte incertain, provoquent une singularisation des situations et parcours. Ils viennent également nuancer, avec Dubois (2010), la centralité du rôle de l'acteur comme facteur causal prépondérant de la différenciation des parcours, particulièrement prégnant à ce moment de l'histoire et exalté par les personnes autrices de la modernité tardive et sous le paradigme néolibéral, pour mettre en exergue la manière dont l'intériorité et ses effets ambivalents (Demailly, 2006) expriment un changement structurel dans la manière de faire société (Martuccelli, 2009). L'acteur qui apprend et se développe dans un contexte social, marqué par des circonstances et des conventions sociales, est contraint plus que jamais à faire des choix parmi l'ensemble des normes plurielles disponibles, mais ces normes sociales conservent tout de même un effet déterminant dans la différenciation de parcours. En même temps, comme le montre Glevarec (2020), le défi pour la sociologie se situe davantage dans la recherche des principes multiples et interreliés de la différenciation sociale que dans une lecture simple et déterministe de la distinction des positions occupées par les individus dans la structure sociale. En effet, nos données montrent que le social se révèle, mais autre-

ment : non seulement par ses effets structurels, mais aussi par des normes sociales interagissant avec la subjectivité des acteurs, voire sous une normativité nouvelle qui fait porter à l'individu les moments d'arbitrage et les références pour l'action.

En convergence avec ceci, les aspirations en lien avec la réussite se caractérisent par l'hétérogénéité des conceptions de ce que signifie réussir sa vie. Elle est marquée tant par les possibilités variées d'échouer et de réussir simultanément dans différentes sphères de vie que par l'évolution des conceptions de la réussite au gré des moments forts du parcours ou de la progression de la réflexion dans la vie quotidienne, comme il est attendu d'un individu pluriel (Lahire, 2005). Ces constats sont apparus de manière transversale dans notre échantillon caractérisé par une variation optimale de profils sociaux, mais des analyses sur un échantillon plus conséquent, en s'intéressant aux effets de genre, d'âge, de situations sociales et en considérant éventuellement les effets d'intersectorialité, seraient susceptibles de mettre au jour des distinctions intéressantes.

Quant aux trois grandes normes sociales relevées dans les récits, elles traversent les conceptions de la réussite quand les individus y adhèrent et les imprègnent d'un caractère fortement individualisant qui fait reposer sur leurs épaules l'insatisfaction ou l'inconfort de leur vie, leurs choix, leur autonomie et leur responsabilité, leur bonheur et leur malheur, leur différence et leur singularité. Tandis que ce caractère témoigne d'un certain détachement des individus de la tutelle des institutions, des religions et des positions sociales, il révèle aussi la pénétration des normes néolibérales individualistes dans les conceptions de la réussite, rejoignant d'autres travaux sur les enjeux de la normativité et du lien individu-société dans la modernité (Elias, 1997; Dubois, 2010). Ce caractère individualisant ne renforce pas uniquement les formes de domination, mais il peut aussi offrir des espaces interstitiels de subjectivation et de résistance (Demailly, 2006). On voit en effet qu'il n'empêche pourtant pas la critique, par les individus, des modèles sociaux qu'ils jugent dominants, qu'il s'agisse des parcours dits standard, des modes de consommation matérialiste, ou de la performance professionnelle avant tout. Cependant, cette critique est généralement formulée sans référence explicite à un changement collectif du modèle dominant. Elle est plutôt amenée par la non-conformité aux modèles dominants à l'échelle de la vie ordinaire et quotidienne, renvoyant à une adaptation individuelle centrée sur la différenciation symbolique de soi, comme la troisième norme sociale décrite l'affiche.

Pour sa part, la centration sur l'adaptation individuelle et l'injonction au bonheur individuel qui a été dégagée des résultats comme deuxième norme sociale récurrente peut entraver le rôle moteur positif de la contradiction et du conflit pour susciter la transformation et le développement social et collectif (Dionne et Bourdon, 2018). De même, cela invite les personnes à accepter et à s'adapter à leur situation présente, parfois délétère, plutôt qu'à tenter de créer, par des actions collectives à visées transformatrices, des situations sociales plus justes (Stetsenko, 2016). Cette injonction au bonheur et la responsabilisation individuelle face à la nécessité d'être heureux peuvent susciter de la souffrance pour celles et ceux qui constatent un décalage quotidien entre

leur vie et cette norme. En effet, tout en assumant le fardeau normatif de la tâche de construction de soi, l'individu se fragilise, comme le montrent les travaux sur la dépression et les dépendances comme maladies de la modernité récente (Ehrenberg, 1998).

Malgré l'intérêt des résultats présentés, il importe d'en préciser la portée. Il ne faut ainsi pas confondre les récits des personnes interviewées sur la réussite sociale, les sens et définitions qu'elles expriment, avec des comportements effectifs qui pourraient ou non en découler. Autrement dit, il serait intéressant en effet de poursuivre cette analyse par la contextualisation biographique de ces définitions et normes, de la manière dont elles créent des inflexions dans l'orientation du parcours, de la façon dont les acteurs les mobilisent et utilisent pour progresser et résoudre les défis (ou épreuves, selon Martuccelli, 2015) qu'ils affrontent. Cette analyse permettrait de relever encore les intentions et les valeurs des acteurs, mais également les différentiels de ressources et de contextes d'activation qui permettent de les déployer.

RÉSUMÉ

Si une part de la singularisation des parcours de vie observée depuis quelques décennies peut être attribuée aux arbitrages subjectifs et au détachement des individus vis-à-vis des institutions, les récurrences et inégalités sous-jacentes laissent y entrevoir une persistance des influences sociétales. Afin de cerner ces influences, cet article s'intéresse aux normes sociales qui sous-tendent les conceptions de la réussite en analysant un ensemble de 56 entretiens menés auprès d'adultes de différents âges résidant au Québec. L'analyse met en lumière le caractère relativement hétérogène de ces conceptions, qui peuvent varier entre les sphères de vie et dans le temps. Elle fait aussi ressortir trois normes qui fondent les conceptions de la réussite : l'intériorité, le bonheur et la différenciation de soi. Tandis que ces normes reflètent la prégnance du modèle néolibéral, elles reflètent aussi une société marquée par l'individuation, qui fait reposer sur l'individu l'entière responsabilité de ses choix et de ses différences, permettant à la fois l'uniformisation et la différenciation des parcours singuliers.

Mots clés : normes sociales, individuation, aspirations, réussite, parcours.

ABSTRACT

The Fabric of Social Success: How Social Norms Singularize Pathways

While part of the social and biographical singularization of the life trajectories observed during recent decades have been attributed to the increased role of actors' subjectivities and their movement away from institutions, recurring patterns and inequalities suggest a persistence of social influences in their construction. Focusing on these influences, this article examines the social norms at the root of individual understandings of success through 56 interviews with adults of varied ages living in Quebec. Results show these understandings to be relatively heterogeneous, varying among different spheres and stages of ones' life. Three significant social norms are also identified at the foundation of these understandings: interiority, happiness and self-differentiation. While these norms are rooted in neoliberalism, they also reflect a society marked by individualisation, where individuals bear the entire responsibility for their choices and differences, allowing both the standardization and differentiation of singular pathways.

Keywords: Social norms, individualization, aspirations, success, pathways

RESUMEN

Los patrones ocultos del éxito: normas sociales que distinguen las trayectorias de vida

Si bien en las últimas décadas se ha observado una particularización de las trayectorias de vida, de la cual una parte puede atribuirse a decisiones subjetivas y al distanciamiento de los individuos respecto de las instituciones, las recurrencias y las desigualdades subyacentes permiten vislumbrar que las influencias sociales persisten. Para identificar estas influencias, el presente artículo examina las normas sociales que subyacen a las concepciones del éxito mediante el análisis de 56 entrevistas a adultos de diferentes edades que residen en Quebec. El análisis destaca la naturaleza relativamente heterogénea de dichas concepciones, que pueden variar entre las dimensiones de la vida y con el correr del tiempo. Asimismo, pone de relieve tres normas que sustentan las concepciones del éxito: la interioridad, la felicidad y la autodiferenciación. Pese a que estas normas reflejan la preponderancia del modelo neoliberal, también revelan una sociedad marcada por la individuación, que coloca en el individuo toda la responsabilidad de sus elecciones y diferencias, lo que permite a la vez la homogeneización y la diferenciación de las trayectorias individuales.

Palabras clave: normas sociales, individuación, aspiraciones, éxito, trayectorias.

BIBLIOGRAPHIE

- Beauvois, J.-L. et Dubois, N. (1988). The norm of internality in the explanation of psychological events. *European Journal of Social Psychology*, 18(4), 299-316.
- Beck, U. (2008). *La société du risque: sur la voie d'une autre modernité* (Traduction française). Flammarion.
- Bélisle, R. (2012). L'écrit pour garder trace et retracer l'apprentissage extrascolaire des adultes. Introduction. Dans R. Bélisle (dir.), *Écrire, lire et apprendre dans la vie adulte* (p. 1-20). Presses de l'Université Laval.
- Bernheim, E. (2011). Le « pluralisme normatif »: un nouveau paradigme pour appréhender les mutations sociales et juridiques? *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 67(2), p. 1-41.
- Bourdieu, P. (1979). *La Distinction. Critique sociale du jugement*. Les Éditions de Minuit.
- Bourdon, S., Longo, M. E. et Charbonneau, J. (2016) Les figures de réussite, des clés pour appréhender les bifurcations scolaires et professionnelles. *Formation emploi*, (134). <https://doi.org/10.4000/formationemploi.4718>
- Bruckner, H. et Mayer, K. U. (2005). De-standardization of the life course: What might it mean? And if it means anything, whether it actually took place. Dans R. Macmillan (dir.), *The structure of the life course: Standardized? Individualized? Differentiated?* (p. 27-53). Elsevier.
- Brulé, G. (2021). Le bonheur a-t-il sa place dans la sociologie? Dans C. Martin-Krumm et C. Tarquinio (dir.), *Grand manuel de psychologie positive* (p. 165-180). Éditions Dunod.
- Bryman, A. (2004). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Cabanas, E. et Illouz, E. (2018). *Happycratie. Comment l'industrie du bonheur a pris le contrôle sur nos vies*. Premier Parallèle.
- Cavalli, S. (2007). Modèle de parcours de vie et individualisation. *Gérontologie et société*, 30(123), 55-69.
- Charbonneau, J. (2003). *Adolescentes et mères: histoire de maternité précoce et soutien du réseau social*. Presses de l'Université Laval.
- Côté, J. et Bynner, J. M. (2008). Changes in the transition to adulthood in the UK and Canada: The role of structure and agency in emerging adulthood. *Journal of Youth Studies*, 11(3), 251-268.
- De Munck, J. et Verhoeven, M. (1997). *Les mutations du rapport à la norme: un changement dans la modernité?* De Boeck Supérieur.

- Demailly, L. (2006). La psychologisation des rapports sociaux comme thématique sociologique. Dans M. Bresson (dir.), *La psychologisation de l'intervention sociale* (p. 35-50). L'Harmattan.
- Demeulenaere, P. (2003). *Les normes sociales: entre accords et désaccords*. Presses universitaires de France.
- Dionne, P. et Bourdon, S. (2018). Contradictions as the driving force of collective and subjective development group employment programmes. *Journal of Education and Work*, 31(3), 277-290. <https://doi.org/10.1080/13639080.2018.1468071>
- Dubet, F. (1994). *Sociologie de l'expérience*. Éditions du Seuil.
- Dubet, F. (2014). *La préférence pour l'inégalité. Comprendre la crise des solidarités*. Éditions du Seuil.
- Dubois, N. (2010). *La norme d'intériorité et le libéralisme*. Presses universitaires de Grenoble.
- Easterlin, R. A. (1974). Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence. Dans P. A. Davis et W. R. Melvin (dir.), *Nations and households in economic growth* (p. 98-125). Stanford University Press.
- Ehrenberg, A. (1991). *Le culte de la performance*. Calmann-Lévy.
- Ehrenberg, A. (1995). *L'individu incertain*. Calmann-Lévy.
- Ehrenberg, A. (1998). *La fatigue d'être soi: dépression et société*. Odile Jacob.
- Ehrenberg, A. (2010). *La société du malaise*. Odile Jacob.
- Ehrenberg, A. (2011). La société du malaise. Une présentation pour un dialogue entre clinique et sociologie. *Adolescence*, 29(3), 553-570.
- Elder, E. (1994). Time, human agency and social change: perspectives on the life course. *Social Psychology Quarterly*, 57(1), 4-15.
- Elias, N. (1997). *La société des individus*. Agora Débats (Ouvrage original publié en 1939).
- Furlong, A., Woodman, D. et Wyn, J. (2011). Changing Times, Changing Perspectives: Reconciling 'transition' and 'cultural' Perspectives on Youth and Young Adulthood. *Journal of Sociology*, 47(4), 355-370.
- Garnoussi, N. (2011). Le Mindfulness ou la méditation pour la guérison et la croissance personnelle: des bricolages psychospirituels dans la médecine mentale. *Sociologie*, 2(3), 259-275. <https://doi.org/10.3917/socio.023.0259>
- Giddens, A. (1995). *Modernidad e identidad del yo*. Península.
- Glevarec, H. (2020). La distinction n'est pas une différenciation. *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 51(1), 39-59.
- Jean-Bouchard, É. (2020). La culture institutionnelle et les droits sociaux: une critique féministe du nouveau management public en contexte autochtone. *Les Cahiers de droit*, 61(2), 285-313. <https://doi.org/10.7202/1070646ar>
- Kohli, M. (1989). Le cours de vie comme institution sociale. *Enquête*, (5).
- Lahire, B. (2005). *L'homme pluriel*. Armand Colin.
- Lasch, C. (1991). *The culture of narcissism*. W. W. Norton & Company.
- Livet, P. (2006). *Les normes*. Armand Colin.
- Longo, M. E. (2021). Youth pathways as process. Dans A. Caetano A. et M. Nico (dir.), *Structure and Agency in Young People's Lives Theory, Methods and Agendas* (p. 234-248), Routledge.
- Martuccelli, D. (2006). *Forgé par l'épreuve*. Armand Colin.
- Martuccelli, D. (2009). Qu'est-ce qu'une sociologie de l'individu moderne? Pour quoi, pour qui, comment? *Sociologie et sociétés*, 41(1), 15-33. <https://doi.org/10.7202/037905ar>
- Martuccelli, D. (2015). Les deux voies de la notion d'épreuve en sociologie. *Sociologie*, 6(1), 43-60.
- Martuccelli, D. et De Singly, F. (2009). *Les sociologies de l'individu*. Armand Colin.
- Martuccelli, D. et De Singly, F. (2023). *L'individu et ses sociologies de l'individu* (3^e éd.). Armand Colin.
- Mayer, K. et Schoepflin, U. (1989). State and the Life Course. *Annual Review of Sociology*, (15), 187-209.
- Nico, M. (2014). Variability in the transitions to adulthood in Europe: a critical approach to de-standardization of the life course. *Journal of Youth Studies*, 17(2), 166-182.
- Nico, M. et Caetano, A. (2017). Untying conceptual knots: The analytical limits of the concepts of de-standardisation and reflexivity. *Sociology*, 51(3), 666-684.

- Paillé, P. et Mucchielli, A. (2016). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales* (3^e éd.). Armand Colin.
- Perriard, A. et Van de Velde, C. (2021). Le pouvoir politique des émotions. *Lien social et Politiques*, (86), 4-19.
- Prairat, E. (2012). Considérations sur l'idée de norme. *Les sciences de l'éducation - Pour l'Ère nouvelle*, 45(1), 33-50.
- Ramognino, N. (2007). Normes sociales, normativités individuelle et collective, normativité de l'action. *Langage et Société*, 1(119), 3-41.
- Stetsenko, A. (2016). *The Transformative Mind: Expanding Vygotsky's Perspective on Development and Education*. Cambridge University Press.
- Veenhoven, R. (2016). L'angle mort de la sociologie. *Sciences & Bonheur*, (1), 32-42.



Le sentiment d'abandon — Vivre dans une barre HLM au risque de l'anomie

ABOU NDIAYE

ARESS/FMSH

abou.ndiaye@aress.org

NOUS CHERCHIONS À SAISIR LES MOTIVATIONS DES HABITANTS des quartiers populaires qui jettent des déchets par les fenêtres plutôt que de les déposer dans les lieux de collecte. Cette enquête résultait d'une commande publique et a suscité quelquefois la colère des répondants qui nous mettaient en garde contre le risque de stigmatiser tous les résidents alors que seule une minorité est condamnable. D'après ces citadins, subir de multiples dysfonctionnements et devoir se dépêtrer seul, sans pouvoir compter sur la régulation des autorités publiques, leur donne l'impression d'être des « laissés-pour-compte ». Selon eux, les jets de déchets, comme bien d'autres troubles, ne sont que les symptômes d'un concentré de situations anomiques auxquelles la vie en cité les contraint. Cette situation est souvent énoncée en termes de « sentiment d'abandon » qu'éprouvent beaucoup de répondants. Ils ont le sentiment d'être réellement abandonnés par tous ceux sur qui, d'ordinaire, ils sont censés pouvoir compter : « État, mairie et bailleurs... ». La récurrence de cette plainte nous a conduits à la prendre au sérieux et à essayer de faire un état des lieux permettant d'identifier la source de ce sentiment d'abandon, ses occurrences et acceptions dans les sciences sociales. Après une esquisse de définition du sentiment d'abandon en fait social (en passant des « psys » aux habitants et du travail empirique aux chercheurs), nous scruterons la politique de la ville à l'égard des quartiers prioritaires de la politique

de la ville (QPV)¹ (du terrain) avec une étude de cas comparant les effets inverses des programmes de renouvellement urbain sur deux cités d'une même commune. Nous entreverrons ensuite une série de situations qui tendent à faire tanguer l'ordre social et enfin, nous nous arrêterons sur la manière dont le rabougrissement de la citoyenneté et de la participation électorale dans ces territoires contribue inexorablement à nourrir le sentiment d'abandon.

Cet article est une synthèse des résultats d'une recherche-action PHENDOM (Ndiaye, 2020), réalisée sous la direction de l'auteur par l'Atelier de recherches en sciences sociales - à la demande d'un consortium de 15 bailleurs sociaux réunis autour de Plaine Commune (établissement public territorial du Grand Paris). L'étude couvre une vingtaine de résidences dans sept villes et a mobilisé douze enquêteurs (six duos : 1F+1M couvrant un secteur et relevant d'une diversité d'origines disciplinaires, sociales, linguistiques et géographiques) de 2018 à 2019. Il s'agit bien d'une démarche inductive (les hypothèses et le modèle explicatif ont émergé du travail de terrain et de l'analyse des matériaux recueillis), même si chaque entretien approfondi a été complété par deux formulaires visant à recueillir les mêmes types de données sur l'ensemble des ménages interrogés. Les matériaux verbaux ont fait l'objet d'une transcription, puis d'une analyse de contenu (lexicale et structurale). Ils ont été complétés par les éléments consignés dans les carnets de bord des enquêteurs. Les données quantitatives ont été soumises à une exploitation statistique. Au total, 212 ménages (recrutés à partir d'un échantillon randomisé) ont été vus en entretien approfondi suivi d'un questionnaire rapide et d'une grille d'évaluation de la propreté des espaces. Cent cinq jeunes ont été reçus en entretiens collectifs/par ville. Dans chaque secteur, associations, amicales de locataires, collectifs d'habitants, régies de quartier, gestionnaires, agents de proximité (gardiens, agents d'entretien, concierges...) et animateurs d'espace de socialisation juvénile ont été rencontrés en deux temps. Ils ont été vus d'abord lors d'une séance de travail dans leurs locaux, puis dans le cadre de groupes de discussion ayant pour objet de confronter et de croiser les angles de vue sur la situation et la gestion du cadre de vie. Des échanges nourris ont eu lieu avec les responsables des organismes HLM et les représentants des collectivités qui ont participé aux séances du comité de pilotage et à la journée de cogitation collective.

1. **Lexique:** Adm. (agent-e administratif.ve), ADP (employé-e Aéroport de Paris), AL (amicale locataires), AN (Afrique du Nord), AP (Agent-e de proximité ou gardien-ne), ASS (Afrique Sub-Saharienne), Auber. (Aubervilliers), Cel. (Célibataire, divorcé-e, famille monoparentale), Co. (en couple, marié-e), Emp. (Employé-e), EN (Education nationale), Enf. (Enfants), F (Femme), Fr. (France), FTM (foyer de travailleur-euse-s migrant-e-s), H (Homme), HR (Bar, hôtel, restaurant), LC (La Courneuve), Pie. (Pierrefitte), QPV (quartier de la politique de la ville), R. (Retraité-e), SAP (Service à la personne), SD (St-Denis), Sect. (Secteur), SS (Organisme de sécurité sociale), Sta. (Stains), Vil. (Villetaneuse).

Mais d'abord, quels sont les textes de sciences sociales qui évoquent la notion de sentiment d'abandon ? Très peu de travaux en rendent compte (Avenel, 2007 ; Bancel et al., 2015 ; Blaya, 2010 ; Chauvenet et al., 2008 ; Fourquet, 2019 ; Guilly, 2010 ; Guitard, 2015 ; Kertudo et al., 2018, p. 6 ; Masclet, 2005 ; Mucchielli, 2011 ; Sayad, 1995 ; Wiewiorka et Bataille, 1992). Dans la dizaine de travaux cités, aucun des auteurs n'a donné de précision sur ce qu'il fallait entendre par « sentiment d'abandon ». À travers cet article, nous voulons essayer de combler cette lacune. Il s'agit de commencer par recenser empiriquement et analyser la diversité des faits sociaux qui sous-tendent ce sentiment d'abandon, puis d'en présenter une définition. Mais tout d'abord, comment rendre raison d'un sentiment dit d'abandon alors que les autorités publiques disent que l'action publique est massive et omniprésente dans ces territoires ? Et ensuite, comment expliquer le paradoxe faisant qu'un discours récurrent dans la cité soit quasi absent de la sociologie urbaine ?

LE SENTIMENT D'ABANDON COMME FAIT SOCIAL

À l'origine le sentiment d'abandon est une formulation psychanalytique qui évoque une « souffrance dans la relation à soi et à l'autre » (Tomasella, 2018) et surtout la « peur d'être abandonné par ses parents ». Il désigne un ressenti d'« impuissance », de tourment « handicapant », une appréhension individuelle qui active un mécanisme de défense et de réaction allant de la peur d'être « réduit à la solitude » à la révolte face à une « situation insupportable ». Il peut renvoyer à un risque d'« isolement insurmontable », vécu comme une « injustice » ou une « trahison » (Tomasella, 2018, p. 10). Ce vocable, « sentiment d'abandon », exprime dans les cités populaires l'aspiration des habitants à une vie « normale », comme dans le reste de la France. Bien qu'ignorant comment cet énoncé est passé des « psys » aux cités, la présence rare et en filigrane de cet énoncé dans les textes cités nous semble s'expliquer par la grande méfiance des chercheurs quant à la possibilité de cerner une perception peu susceptible d'une observation directe. Néanmoins, il semble possible de décrypter empiriquement ce que les protagonistes désignent comme tel et ainsi de donner à voir ce qui en témoigne dans la vie sociale. Voyons comment le sentiment d'abandon peut être étudié avec une nomenclature sociologique à partir d'une observation de ses empreintes.

Jusqu'ici, le « sentiment d'abandon » est resté en jachère, soit comme un présupposé, soit comme une sorte de psychologisation de la vie sociale. Pour restituer ce vécu en fait social, faisons un petit détour par la construction de la notion de « sentiment d'insécurité », présente depuis des décennies dans les travaux sociologiques (Roché, 1993, 2000 ; Lagrange, 1995). Ce sentiment est présenté comme la conséquence d'« actes insignifiants » lorsqu'ils sont isolés, mais qui pèsent lourd sur la vie quotidienne d'un quartier et surtout, qui remettent en question l'équilibre de la vie sociale. Il prend sens dans le dévoilement de points de rupture de l'ordre en public, c'est-à-dire des « désordres » qui brisent l'« apparence de normalité » (Roché, 2000, p. 390). Mais une rupture des « codes élémentaires de la vie sociale » suppose que ces règles soient partagées par un groupe. Sachant que toute incivilité existe d'abord dans l'imaginaire

collectif, qui, comme pour la déviance (Becker, 1963), la labellise en « points de rupture » : « ça ne se fait pas de... ». Selon Hoggart (1991), dans l'univers ouvrier, l'appartenance de classe se reconnaît au fait qu'il ne faut pas chercher à faire mieux que son voisin, car agir différemment pourrait être vu comme une critique implicite ; il faut surtout « faire ce qui se fait » (Hoggart, 1991, p. 130). En effet, pour caractériser une incivilité, il faut bien que quelqu'un ait envisagé l'acte comme un manifeste, une indignation ou une pratique que l'on stigmatise. Bien souvent, la représentation sociale de l'insécurité se fait à travers l'idée de « zones de non-droit² ». Le sentiment d'abandon serait une formulation rétrospective faite par des habitants des grands-ensembles à partir de leur conviction que, comparé avec le reste de la France, vivre dans un quartier populaire, ce qui correspond quasi systématiquement à être dans une zone à faible participation électorale, c'est être astreint à habiter dans un espace qui cumule symétriquement plusieurs caractéristiques urbaines qui sont à l'inverse des attentes des habitants. Cela revient aussi à habiter dans un secteur sous doté en espaces collectifs de qualité (Vallet et Perrocheau, 2012, p. 82). Ceci est généralement combiné à un cumul de traits moins souhaitables : cycles de perturbation de la tranquillité résidentielle ou de violence et menaces dans les rapports interpersonnels. Et enfin, les habitants des cités partagent la double conviction que la politique de la ville et celle du renouvellement urbain ont échoué à corriger ces déséquilibres ; que leurs aspirations à vivre dans le droit commun sont peu audibles, du fait de la faiblesse de leur poids électoral. Ce faisant, ils ont le sentiment d'être dans une incapacité collective à peser sur les arbitrages politiques et d'être assignés collectivement à une citoyenneté de seconde zone. Leurs demandes d'habitants seraient donc traitées sous un régime d'exception, c'est-à-dire validées différemment des autres espaces urbains. Ils ont le sentiment d'être abandonnés à leur sort, sous un régime de civilité qui est inenvisageable ailleurs. Cette série de contraintes jugées inadmissibles pèse sur la vie collective, perturbe « la tranquillité résidentielle » (troubles de voisinage, occupations abusives, dégradations...) et augmente le sentiment d'insécurité et les incivilités. Milburn (2000, 338) a attiré l'attention sur la caractérisation imprécise des phénomènes que recouvre la notion d'incivilité. Le traitement des problèmes de désordre n'étant pas socialisé, pour tenter de se dégager de ceux qui lui sont insupportables, à ses risques et périls (vengeance, menace, violence), chaque habitant doit agir seul. Chacun est obligé de prendre à ses risques des initiatives individuelles (s'opposer aux auteurs de trouble, appeler la police...), pendant que le voisinage et les gestionnaires adoptent la posture du « passager clandestin », consistant à ne pas agir collectivement, tout en profitant de l'éventuel bienfait de cette prise de risque.

Le sentiment d'abandon émerge dans ce contexte urbain qui met en avant un traitement inéquitable réservé aux difficultés de vivre ensemble dans ces cités populaires. La grande majorité des ménages interrogés éprouve ce sentiment en mettant en

2. Selon le Larousse : Secteur dans lequel des groupes « s'opposent par des actes délictueux à l'application de la loi, notamment, pour développer une économie parallèle fondée sur des trafics ».

avant un quotidien ponctué par une série de défaillances, aussi bien dans le régime de civilité (Gourcy et Pinson, 2005) que dans le soin apporté aux espaces collectifs (nettoyement et collecte des déchets des espaces collectifs, entretien patrimonial des équipements...). Ils relatent des interactions entre co-résidents qui tendent à se faire à travers des procès réciproques (Althabe, 1993). Selon ces récits, le rapport des acteurs publics aux habitants est fait de dépits (Masclat, 2003), de récriminations, de soupçons et de distance. Cet écart est souvent interprété par les habitants comme un nouvel indice de leur sentiment d'abandon. Donc, parler de sentiment d'abandon, c'est mobiliser un registre qui englobe le plus souvent le « sentiment d'insécurité », ainsi que toutes les situations d'exception ressenties comme telles par ces habitants des grands ensembles que nous avons rencontrés et qui disent vivre sur une ligne de crête (Collovald, 2001 ; Dubet, 1992 ; Wacquant, 1992), au risque de la rupture de l'ordre social. Ces citoyens ont le sentiment de vivre dans des « zones sans droits », c'est-à-dire en dehors du droit commun et de ce qui est acceptable ailleurs. Les répondants énumèrent une longue liste de restrictions allant du droit à la tranquillité du quotidien à l'accès à des services de base — santé, banque, la poste, la sécurité sociale, la police, l'école —, le tout dans un cadre de vie apaisé et agréable... Cela dit, outre le discours des usagers, des élus de l'échelon local au national³ endossent eux aussi la rhétorique du sentiment d'abandon, soit pour protester contre une condition socio-urbaine injuste, soit pour la reconnaître et promettre de la traiter. Par-delà cet usage profane, comment les chercheurs mobilisent-ils la notion de sentiment d'abandon ?

Chez Blaya (2010), il sert à mettre en exergue les difficultés spécifiques rencontrées par les familles des classes populaires face à l'école. D'après elle, « ce sentiment d'abandon est doublé d'un sentiment de relégation, de disqualification et d'enfermement en raison de l'origine sociale » (Blaya, 2010, p. 49-50). Wieviorka et Bataille (1992) évoquent le sentiment d'abandon comme étant l'une des racines de la xénophobie. Selon eux, « le racisme naît d'un sentiment d'abandon, de trahison... ». Quant à Guilly (2010, 34), dans une sorte de concurrence victimaire, il n'a de cesse d'opposer, non pas un ressenti, mais « l'abandon » des zones périurbaines et rurales au profit des « quartiers populaires », qui se mesure à l'aune des fonds publics directement mobilisés pour le développement local. Ainsi, dans les propos des citoyens et dans les textes des chercheurs, lorsque le sentiment d'abandon est mobilisé, cela signifie rarement que l'action publique est totalement absente des cités populaires et/ou que rien n'est fait pour les habitants abandonnés à eux-mêmes comme dans un ghetto. Ce qui est mis en avant, c'est le constat d'un rendez-vous manqué avec les pouvoirs publics, un décalage de l'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2018). Ces discours montrent une

3. Dans *l'Humanité* du 23 juillet 2020, A. Taïbi, maire de Stains évoque « l'abandon par la République de ses territoires populaires ». S. Troussel, président du Conseil départemental (93), déclare : « Ce combat pour l'égalité tient aussi au fait que les services publics ne sont pas assez nombreux, pas assez forts [...] ce qui explique le fort sentiment d'abandon » (Pride des Banlieues en France, le 4 juin 2022). À son retour de Cergy, E. Macron, président de la République, écrit sur Facebook (27/04/22) : « J'entends le sentiment d'abandon qu'ils éprouvent et je partage leur volonté d'aller beaucoup plus vite sur des chantiers prioritaires comme l'école, la santé ou l'emploi ».

béance entre l'attente suscitée par les promesses et la réception de l'action par les agents sociaux. Nous relevons chez nombre d'habitants des quartiers étudiés une forte tendance à diviser le monde en deux ; il s'agit d'une vision mettant en opposition « eux » et « nous » (Hoggart, 1991, p. 118 ; Roudil, 2010, p. 50). Cela traduit une conscience d'une série de « désavantages » plus ou moins symboliques ou matériels dont les membres des classes populaires seraient les laissés-pour-compte. D'ailleurs, d'après Hoggart (1991, p. 118), « les gens du peuple ont le sentiment d'être toujours désavantagés ». En outre, dans le périmètre de l'investigation dans le territoire de Plaine Commune, du fait d'avoir plus d'une centaine de nationalités représentées dans la population locale, s'ajoute un sentiment d'une totale déprise sur la définition de l'intérêt général et sur les moyens et actions déployés pour y arriver. En effet, qu'ils soient Français ou non, ces résidents ont collectivement un faible poids civique, « 25 à 30 % de mobilisation électorale » (Bacqué et Sintomer, 2001, p. 237). Ces citoyens ressentent une profonde asymétrie de traitement politique entre eux, les habitants des cités populaires et le « Français moyen ». Cette différence s'éprouve à travers de nombreux faits qui sont susceptibles d'une observation empirique. Quels sont ces points qui rendent compte de ces multiples situations comportant des risques de rupture de l'ordre social, reflets de la perception d'abandon ? Mais d'abord, comment soutenir ce sentiment d'abandon face à l'ampleur des investissements publics ?

UN SENTIMENT D'ABANDON, MALGRÉ LA POLITIQUE DE LA VILLE

Comment expliquer que les milliards investis dans ces territoires ne suffisent pas à dissiper ce sentiment d'abandon ? Cette interrogation est formulée de façon récurrente par des élus, des bailleurs, des agents du développement social urbain (DSU), qui se demandent comment soutenir l'idée d'un sentiment « d'abandon, lorsqu'on considère l'importance des moyens investis dans ces cités » (H, 45-50 ans, dir. HLM) par la politique de la ville et par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ? Il est exact que, dans chaque territoire, de nombreux agents sont responsables du DSU pour le compte des collectivités ou des bailleurs sociaux. Les agents de la gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP) tentent d'impliquer les citoyens dans la vie locale. Les habitants peuvent aussi se mobiliser au sein des conseils citoyens (CC), instances qui permettent la création et la réalisation de projets ou d'actions pour améliorer la vie locale. Globalement, à cause du poids des difficultés du quotidien ou d'un rétrécissement de leur citoyenneté, ou d'une démotivation dans l'exercice de celle-ci, ou par antagonisme politique (dépit, faiblesse des compétences de la GUSP/CC), ou par peur d'être instrumentalisés, ou par saturation..., peu de citoyens participent à ces instances. En outre, l'ANRU a investi des sommes colossales dans la réhabilitation de la quasi-totalité des sites observés (deux sites sur trois). L'envergure des investissements publics peut s'éprouver en regardant les effets induits sur un site donné. Examinons quel est l'impact de cette action publique dans deux cités d'un quartier de Pierrefitte-sur-Seine.

Les effets de la réhabilitation sur la vie quotidienne des usagers

Dans ce quartier, La cité verte^{4*}, nous avons enquêté auprès des locataires logés par trois bailleurs sociaux. Près de 200 millions d'euros ont été investis dans le secteur par l'ANRU et ses partenaires, aboutissant à la transformation du cadre de vie. L'ensemble du quartier est devenu méconnaissable comparé à ce qu'il était il y a 20 ans. Et pourtant, le quotidien des habitants ne semble pas s'être significativement amélioré. Ainsi, une dame qui vit depuis plus de 25 ans dans la résidence dite L'îlot rouge* met en avant le contraste dans la vie de son bâtiment entre l'avant et l'après-réhabilitation.

C'est trop sale par rapport à avant. Les anciens sont tous partis et c'est les nouveaux qui dégradent. Pourtant, il y a eu des travaux et des rénovations au niveau du quartier. Les ascenseurs ont tous été changés, c'est top. Ils ont cassé les vitres. Ils ne laissent rien, ça casse. Et maintenant, le pire c'est les ordures, ils n'arrivent même pas à les descendre. Pourtant, il y a ce qu'il faut pour jeter directement, il suffit d'un petit geste. Ils préfèrent les balancer par la fenêtre par terre. Moi j'ai honte de recevoir du monde, la famille surtout parce qu'après les gens, ils connaissent le quartier, mais franchement ma famille quand ils viennent j'ai honte. Des fois, j'ai envie de les voir, ce qui fait que c'est moi qui me déplace le plus souvent, et c'est juste par rapport à l'environnement. C'est sale. Non franchement, c'est un désastre. (F, Fr, 55-60 ans, Cel, Emp. supermarché, Pie.)

Le discours de cette habitante, archétypal de celui de ses co-résidents interrogés, montre que l'argent de l'opérateur public de réhabilitation urbaine a permis de transformer le cadre extérieur mais, dans le bâtiment où habite cette femme, les parties communes ont été laissées dans leur état d'origine. Plusieurs répondants ont aussi pointé un changement de peuplement et l'arrivée dans la cité d'individus moins attentifs à la propreté des espaces partagés et se tenant plus dans une posture de clients (Demoulin, 2014). Les plus anciens habitants de la cité ont l'impression que la réhabilitation ne leur était pas destinée et qu'elle cherchait surtout à rendre le quartier plus attractif pour vendre des logements « en accession ». Ici, la lecture par les finances tend à renforcer un ressenti d'injustice par les habitants qui disent ne pas connaître d'amélioration de leur confort. Selon eux, à bien des égards, la persistance des nuisances (jets par les fenêtres, vétusté, saleté, *squat* et *deals* dans les espaces partagés) tend à rehausser le sentiment d'abandon des habitants.

Dans le même secteur, la résidence L'îlot bleu* se pose en parfait contre-exemple. D'après plusieurs répondants, c'était autrefois une cité-repoussoir qui se vidait de ses habitants alors qu'aujourd'hui elle a regagné en attractivité et est très demandée. L'analyse de ces deux cas pratiques donne des clés de lecture de l'impact positif d'une réhabilitation dans le vécu. Entre ces deux résidences, trois points semblent faire la bascule. Dans la résidence L'îlot bleu, la réhabilitation a été très complète, de l'extérieur aux parties intermédiaires. Auguste*, le gardien, maîtrise parfaitement sa résidence, puisqu'il réside dans un logement de fonction attenant à sa loge depuis plusieurs décennies. Bien que la mission des gardiens ait été transformée au fil du temps,

4. * Tous les noms des territoires ont été modifiés.

Auguste serait l'idéal du gardien d'antan évoqué par des habitants. Les responsables de l'amicale des locataires se plaisent à rappeler « l'âge d'or où la cité était un village où tout le monde se connaissait, se fréquentait et se respectait. C'était une époque où le gardien régnait sur la cité, un sifflet à la bouche pour interdire de fouler la pelouse, d'étendre son linge au balcon ou à la fenêtre et tout le monde lui obéissait » (F, Fr, 65-70 ans, resp. AL). Car aujourd'hui, pour des raisons de sécurité, les bailleurs choisissent de loger les gardiens ailleurs que dans leur secteur de travail (Laé, 2015). Dans cette cité, il n'y a pas de *squat*, pas de *deals* et pas de jets de déchets dans la façade où se trouve la loge. Enfin, pendant des années, l'action du gardien a été renforcée par une amicale des locataires très active, si bien que dans cet îlot semble régner une certaine coveillance⁵ (Gourcy et Pinson, 2005, p. 178) et personne n'évoque spontanément un sentiment d'abandon. Au fond, cela signifie que lorsque l'action publique s'occupe plus de redorer l'image d'un quartier, sans prioriser l'amélioration de la vie quotidienne des habitants, l'argent injecté peut ne pas avoir d'effet positif sur le vivre ensemble et ses régimes de civilité. À l'inverse, une amélioration globale et une attention aux facteurs humains maintiennent les liens de proximité qui favorisent les règles de coprésence (Haumont et Morel, 2005) et soutiennent l'attention portée aux signaux d'hospitalité et de reconnaissance sociale. Ainsi, l'argent de la politique de la ville peut contribuer à une amélioration significative de la vie quotidienne ou, au contraire, modifier et rénover le bâti, tout en laissant perdurer des pratiques qui tendent à saper l'ordre social et qui finissent par forger un ressenti d'abandon exprimé par la quasi-totalité des répondants, c'est-à-dire près de huit individus sur dix (N = 212).

DES ACTES QUI FINISSENT PAR ROMPRE L'ORDRE SOCIAL

Ainsi, lorsque les habitants sont confrontés aux *deals* et au *squat* dans leurs espaces communs, auxquels s'ajoutent diverses autres difficultés quotidiennes (infestations de punaises de lit, défauts d'entretien ayant pour conséquence un cadre de vie défraîchi et/ou un amas de déchets sur les parties communes ou dans des espaces privatifs comme les balcons...), ces actes à la lisière du désordre social (Collovald, 2001) convergent vers une lecture en termes de sentiment d'abandon, car c'est le cumul de faits récurrents incorporant des points de rupture de l'ordre social qui relève d'un régime d'exception. Ces nuisances tendent à discréditer l'action publique qui peine à les endiguer dans la cité, alors qu'ailleurs, pour faire « face à la diffusion d'un sentiment d'impunité », les pouvoirs publics feraient « la démonstration de leur capacité à défendre l'ordre afin d'éviter la multiplication des revendications sécuritaires » (Roudil, 2010, p. 49). Lors d'un entretien réalisé dans la résidence L'îlot rouge, un couple décrit, à deux voix, ces points qui cristallisent à leurs yeux, leur ressenti d'abandon.

5. Posture mettant en avant « une attention partagée portée sur le bien commun et les usages qui en sont faits ».

Notre bâtiment est abandonné parce que les enfants [dealers] qui sont en bas sont en train de faire des affaires et nous on est abandonnés par le bailleur. On les voit en bas, le bâtiment est carrément abandonné (F). Nous aussi, on est abandonnés. Il y a deux choses : le bâtiment n'est pas protégé. On n'est protégés ni par le bailleur, ni par la mairie, ni par l'État. Le gardien lui-même a peur et ne peut rien dire. Ici, personne ne peut rien dire. Ce que je vous dis, c'est qu'on a peur de parler. Quand tu parles, soit on te tue, soit on tue ta femme, tes enfants ou on casse tes biens. Nous, on a trop peur de parler, parce que tu sais les enfants [dealers] qui sont là, ce ne sont pas des gens bien. Dès qu'ils savent que c'est toi qui l'as dit, ils attaquent tes enfants, ta famille, ta voiture (H)... C'est ça, le problème d'ici, le hall c'est leur lieu occupé pour faire leurs affaires. Et ils ne veulent pas que quelqu'un s'en mêle ou dise quelque chose qui puisse perturber leur trafic. On se sent abandonnés au niveau de la sécurité et de la saleté. S'ils [pouvoirs publics] ne font rien, c'est qu'ils estiment que nous sommes des moins que rien, juste bons pour payer nos loyers et nos impôts. (H+F, ASS, 40-45 ans, Co, 4 enf., ADP, Pie.)

Ce récit aborde plusieurs problèmes allant du nettoyage à l'occupation des espaces de circulation, jusqu'à l'intimidation qui insécurise et oblige à l'omerta. Ces répondants ont insisté pour que nous protégions leur anonymat, car dans ce contexte, parler, c'est toujours s'exposer à des mesures de rétorsion violente. Les *dealers* tiennent les habitants et les réduisent au silence par la crainte de châtimens. Plusieurs voisins semblent témoins de cette brutalité effective des *dealers*. Dans une cité à Villetaneuse, une répondante raconte que la violence de ces jeunes est sans limites.

Ils peuvent faire mal. Ah oui ! j'ai déjà vu pire même. Ils te font mal, ils te font tout. Il y en a pour qui ils sont partis récupérer leurs enfants. Ils s'en prennent aux enfants, à la famille. Et eux, il ne faut pas toucher ni à leurs parents, à leurs sœurs... Bref, il ne faut rien, rien faire, rien dire, sinon... (F, 45-50 ans, ASS, Co, 3 enf., Sect. nettoyage, Vil.)

Aux dires des répondants, le sentiment d'abandon peut donc découler des effets d'un climat de terreur lié à la petite délinquance. Il participe d'un constat de rupture d'égalité sociale et territoriale. Les incivilités « renvoient à des violences dont la faiblesse des atteintes contraste paradoxalement avec leur coût moral élevé. Parce qu'elles symbolisent une atteinte à l'ordre social, les incivilités permettent d'identifier une forme de déviance à laquelle l'État adresse une réponse à travers la mise en œuvre des politiques publiques » (Roudil, 2010, p. 48). Pour les habitants, les incivilités récurrentes posent plus problème que les petits actes plus graves, circonstanciés et passagers. L'accumulation de divers points de rupture de l'ordre social est vécue comme une perturbation de la « normalité sociale », une anomie (Tissot, 2007, p. 275). À la longue, elle structure et érige en système des injustices sociales, urbaines, économiques et sanitaires. Ces dénis de justice donnent d'autant plus de consistance au sentiment d'abandon que la puissance publique semble ne pas avoir prise sur les actes incivils ou donnent aux victimes de cette coercition illégitime le sentiment qu'on minore l'envergure des nuisances et de leurs répercussions sur la vie sociale. Toutes ces difficultés percutent le quotidien et perturbent la civilité ordinaire dans l'habitat HLM. Cette agglomération de points problèmes — *squat*, *deals*, coercition et autres nuisances (poubellisation, mauvais entretien, infestations de punaises...) — renforce le sentiment d'insécurité et produit en effet cocktail un « sentiment d'abandon ».

Deals, squat, nuisances et insécurité

La présence de *dealers* dans un hall d'immeuble se traduit souvent par une occupation pendant un temps plus ou moins long des espaces de circulation. Ce type d'occupation d'espaces intermédiaires est qualifiée de « *squat* » par les répondants. Ce *squat* peut aussi générer du bruit, de la saleté, une dégradation des lieux, le tout combiné à des allées et venues. Les occupants/*dealers* s'octroient le droit de définir de nouvelles règles de circulation qu'ils imposent par intimidation aux habitants, aux agents de proximité, aux intervenants et aux visiteurs. Ces règles sont vécues à la fois comme une agression physique et une injustice sociale, voire une humiliation collective. Par ailleurs, certains agents de proximité ont tendance à penser qu'il y a toujours dans le lot des jeunes dont ils connaissent les parents ; à la première plainte des locataires, ils déploreront le manque d'esprit de responsabilité des parents qui, « sauf duplicité, ne peuvent ignorer que ce sont leurs enfants ou « assimilés » qui sont les fauteurs de trouble » (H, Fr/EE, 40-45 ans, AP, Épinay). Autrement dit, les plaintes de certains citoyens sont irrecevables puisqu'ils seraient collectivement responsables des comportements malveillants de leurs « enfants ». Seuls semblent avoir le droit de se plaindre ceux qui n'ont pas d'enfants potentiellement assimilables à ces fauteurs de trouble et ceux qui ont les moyens de déménager, mais qui restent par attachement au quartier ou par souci de mixité sociale. L'idée sous-jacente est que « les perturbateurs ne sont jamais totalement extérieurs à la cité » (H, Fr, 45-50 ans, Co, gardien, Vil.).

Par ailleurs, lorsque ces lieux partagés sont squattés, agents d'entretien et intervenants extérieurs finissent par adapter leurs horaires de passage. Constatant ces modes d'évitement à l'œuvre, les squatteurs se sentent justifiés de décider à leur guise. Pour les citoyens concernés, ces attitudes ambivalentes les transforment en proie facile pour les « assaillants qui dégradent » : murs, peintures, boiseries, tuyauteries et parterres. Ces actes dissuadent certains habitants de faire le moindre effort. Les gestionnaires oscillent alors entre incriminer collectivement tous les habitants et rester muets et impuissants devant les « troubleurs ». Aux yeux des résidents ordinaires, les pouvoirs publics alimentent ainsi une sorte de duplicité.

Il arrive aussi que des gardiens aient envie de s'opposer physiquement à cette occupation, mais assez vite ils prennent conscience que dans leur proximité, « pour beaucoup moins que cela, des agents se sont pris un coup de couteau » (H, Fr-AN, 50-55 ans, Co, AP, Sta.). D'ailleurs, les *managers* rappellent souvent que c'est à la police de gérer la délinquance, que ce n'est pas dans les missions des gardiens (Laé, 2015 ; Marchal et Stébé, 2003). Cela, en dépit du fait que les habitants continuent de penser que le bailleur a l'obligation de permettre à tous de jouir paisiblement du logement. Observant la consigne des chefs, le gardien ne dit rien et finit par trouver des accommodements pour sauvegarder sa capacité à agir dans ses missions quotidiennes. Interpellé par les habitants, il répondra qu'il n'est pas missionné pour faire face à ce type d'occupation et « que celui qui trouve la situation inacceptable appelle la police ». Il se préserve ainsi des mesures de rétorsion auxquelles s'expose tout habitant qui contacte la police pour faire cesser les troubles.

Parce que le bailleur ne remplit pas la mission de sécuriser les espaces intermédiaires, la posture de survie de l'agent de proximité est interprétée comme une « défausse » qui illustre la « peur de s'affronter aux vrais problèmes que subissent les locataires » (F, Fr-ASS, 40-50 ans, AL, Vil.). Dans ce contexte, lorsque le même agent s'autorisera à faire la moindre remarque à l'individu ou à ses proches, on lui rétorquera alors « qu'ils ne servent à rien » s'ils ne peuvent pas intervenir pour rétablir la sécurité, l'ordre social. Donc le gardien, comme tout le monde, subit et se sent impuissant et délégitimé. Il a une mauvaise image de lui-même. Par ailleurs, lorsqu'il se résout à demander l'intervention de la police, il constate qu'à l'arrivée d'une patrouille tout le monde se tait. Par ce silence, il a l'impression que les habitants protègent les *dealers*. Des fois, les forces d'intervention font comprendre aux « troubleurs » qu'ils ont été sollicités par le gardien. L'agent de proximité considère que les policiers le donnent « en pâture » (H, Fr-AN, 50-55 ans, Co, AP, Sta.). Bref, il a aussi le sentiment que des accommodements s'opèrent à son insu. En tenant compte de la fréquence des situations de *squat* et/ou de *deal*, la police n'interviendrait que très rarement. De plus, lorsqu'elle intervient, le plus souvent, le dispositif de guet mis en place par les *dealers* fait qu'elle arrive trop tard. Enfin, d'après les gardiens, ceux qui sont arrêtés, reviennent de prison, encore plus féroces qu'avant. Ces faits génèrent des motifs de démobilisation générale.

Quant aux pouvoirs publics, ils ont connaissance de ces situations et sont soupçonnés de tous bords d'être dans l'expectative. D'après les agents de proximité et les habitants, les élus ont tendance à temporiser pour calmer les craintes, sans vraiment chercher à agir en profondeur autrement que sur le bâti, car peu d'élus vivent dans les cités pauvres (Bacqué et Sintomer, 2001, 238). L'inaction supposée de l'ensemble du système politico-judiciaire est lue comme le signe d'un choix politique de laisser-faire pour « acheter la paix sociale des quartiers » (Kokoreff, 2000, p. 419). Les propos de cette habitante mettent en parallèle des contrôles policiers qui, dans les mêmes espaces, cibleraient « les petits », tout en laissant tranquilles les *dealers* :

Nous ne nous sentons pas en sécurité. Même une fois, j'avais trouvé ça scandaleux. Mon fils était sur mon vélo électrique, une brigade de flics qui passait a vu mon fils avec le vélo... Ah je l'ai senti... Enfin, moi j'étais derrière, et en plus, ils ne m'avaient pas vue. Et là, paf! Ils sortent. Deux sortent de la voiture. Mon fils avait dix ans. Ils sortent de la voiture et l'arrêtent. Et moi j'arrive en courant, je fais « Oh qu'est-ce qu'il se passe ? » « Madame, voilà, le petit, vous le connaissez ? » « Oui c'est mon fils et c'est mon vélo. » « Oui, parce qu'un vélo électrique c'est cher. » Je fais, vous savez quoi : « Parce que mon fils, il est un petit peu basané ? » J'avais trop envie de lui dire parce que mon fils il est un peu basané tu crois qu'il l'a volé, alors que dans le bâtiment, dans la même rue, il y avait des mecs qui étaient là qui dealaient. Non, je pense qu'il y a aussi une volonté des politiques de faire en sorte que... Après, ils disent que c'est un territoire de non-droit, de machin. Non, mais faut arrêter, c'est quoi ces conneries. On est en France, on paie des impôts, on ose te dire qu'il y a des endroits, des territoires de non-droit. Non mais ce n'est pas... Faut arrêter. (CF, F, 35-40 ans, Fce/AN, 3 enf.)

Devant ces renoncements à agir collectivement, le citoyen ordinaire a le sentiment d'être sacrifié. L'un des ressorts du sentiment d'abandon, c'est le fait d'avoir l'impression qu'un accommodement d'État s'opère sur le dos des citoyens qui résident dans les cités populaires. Car ces habitants prennent conscience que vivre dans ces grands-ensembles rime assez souvent avec la nécessité de subir toute une série d'exactions dans l'amertume, et qu'il faut aussi se protéger seul et se taire. Bref, tout le monde semble neutralisé face à la petite délinquance. En conséquence, l'habitant circule en rasant les murs pour éviter toute confrontation directe avec les « méchants ». Certaines personnes âgées jettent leurs déchets de leur fenêtre ou réajustent leurs horaires de sortie selon l'heure de présence des *dealers*/squatteurs. Il sera conseillé à tout intervenant/visiteur de venir plutôt en matinée (lorsque les *dealers* dorment) que dans l'après-midi. Alors, il « faut subir la saleté, le tapage nocturne et les allées et venues des clients » (F, FrAN, 35-40 ans, Co, ADP, Auber.). Certains locataires sont soumis à « un filtrage pour entrer dans leurs propres bâtiments » (H, Dom, 45-50 ans, Co, 2 enf., Emp., Épinay). La présence des jeunes dissuade la visite des proches des habitants, contrainte vécue par eux comme une humiliation. Certains sont convaincus que ces problèmes pourraient être réglés par une gestion collective de l'ordre en public. Sur un autre registre, les jets d'objets visant les agents de proximité témoignent d'une injonction contradictoire, allant du mépris pour les gardiens, les bailleurs et des pouvoirs publics à une attente d'ordre qui ne vient pas. L'ensemble de ces nuisances et comportements hostiles participent à renforcer le sentiment d'abandon. Cette citoyenneté est encore plus heurtée en cas d'infestation de punaises de lit, calamité qui, bien que moins visible, compte.

Infestations de punaises de lit

L'infestation de punaises est une question sanitaire qui rend le logement quasi impropre à l'habitat, car il peut s'avérer impossible de séjourner et de dormir dans l'appartement, surtout avec des enfants. Durant l'enquête, plusieurs dizaines d'appartements étaient touchés. Les traitements varient d'un bailleur ou d'un quartier à un autre. Les locataires suivent un parcours semé d'obstacles qui suppose que tous les appartements infestés soient traités en parallèle, au risque de juste déplacer le mal d'un logement à un autre. Dans bien des cas, les villes assistent en spectateurs ou donnent des aides pour faire face aux punaises. Certains locataires se demandent : « Pourquoi ne pas imaginer des services mutualisés de traitement à l'échelle du quartier, de la ville » (H, FrAN, 25-30 ans, Cel, Éboueur, LC). Ce parcours sinueux est plus souvent une source de découragement qui amène certains habitants à la conclusion qu'il faudra se débrouiller seul. Ces actions solitaires génèrent des coûts exorbitants pour des résultats incertains. Les habitants qui ont vécu cette mésaventure disent toucher du doigt « la négation du statut de locataire ». Ils se sentent d'autant plus abandonnés qu'ils doivent subir à l'intérieur et en dehors du logement des problèmes qui perdurent et menacent de les submerger. À ces manquements s'ajoutent les pannes

répétitives d'ascenseurs⁶, le vandalisme des digicodes, les cages d'escaliers salies (devenues quelquefois des fumoirs de cannabis), et des tags, urines ou défécations dans les espaces de circulation (halls d'entrée, couloirs). Dès lors, tout défaut d'entretien du cadre de vie devient encore plus insupportable.

Mauvais entretien et mésusages des «espaces partagés»

L'exemple cité par plusieurs répondants est celui d'un débordement des eaux sales de toutes les tuyauteries d'un bâtiment chez un voisin habitant au rez-de-chaussée. L'appartement est inondé d'immondices, d'où la nécessité d'évacuer et de reloger ailleurs tous ses occupants.

On se sent abandonnés quand il y a des problèmes d'ascenseur, quand il y a des voisins qui ont eu des excréments qui sont remontés des toilettes et qu'ils appellent le bailleur qui leur dit que ce n'était pas un problème. Ils ont même dit à ma voisine, la pauvre! «C'est normal que ça pue chez elle, parce qu'elle remet les mêmes tapis». Ce n'est même pas vrai, j'ai été témoin moi des excréments qui ont débordé, il y en avait partout dans le salon... Elle est au rez-de-chaussée, c'était il y a moins de deux ans. Oui, je l'ai même hébergée chez moi, car elle ne pouvait pas aller à l'hôtel avec ses deux garçons. Elle était enceinte, son mari est parti chez des gens de la famille. C'était horrible. Même derrière chez moi, le bâtiment X, il y a deux logements qui sont emmurés parce qu'il y a eu des excréments. Les personnes qui vivaient au rez-de-chaussée sont montées au 8^e étage. C'est horrible! Ce qui s'est passé c'est qu'il y a eu du monde qui est venu, on a fait appel à la mairie et au bailleur, qui ont fait venir une entreprise de nettoyage. Et après cela, il y a des gens qui se sont déplacés avec la famille au siège de l'office. Ils ont été entendus, mais ça a été long. Cette famille a eu quand même deux inondations. Il y a eu beaucoup de démarches et ils l'ont relogée plus haut. Depuis, ils ont relogé quelqu'un au rez-de-chaussée. Elle n'est pas au courant cette dame, mais ça arrive apparemment tous les quatre ans. Non, mais c'est horrible. C'est un scandale! (F, AN, 45-50 ans, Cel, 2 enf., Adm, Vil.)

À la place d'excuses, le premier réflexe de l'agence a été le déni, puis l'accusation, et c'est grâce à une solidarité du voisinage que les victimes ont été relogées. Cela se raconte comme un traumatisme collectif dénigré par les bailleurs. Un autre exemple porte sur un dysfonctionnement récurrent du système d'eau chaude sanitaire, qui fait sauter les fusibles dès que les températures sont trop extrêmes (froid ou chaud). Donc, en hiver comme en été, les habitants sont contraints de vivre plusieurs jours sans eau chaude.

Cet hiver, il y a eu une longue période où il n'y avait pas d'eau chaude et donc pas de chauffage. Parce que c'est alimenté par l'eau chaude. Et le truc c'est qu'on ne nous explique rien, ni d'excuses, ni d'explications, ni quoi que ce soit [...] Je pense que c'est uniquement un cache-misère ce qu'ils font depuis un petit moment. Ils envoient des techniciens qui

6. Le témoignage de C. Dilain, maire de Clichy-sous-Bois, sur la vie dans les cités populaires: incendie, panne d'ascenseur durant des mois, marchands sommeil... Alors qu'il recevait une délégation parlementaire, ils ont dû visiter le bâtiment en montant par les escaliers, à la lumière de téléphones portables et briquets. Ils ont croisé une femme qui montait au 8^e étage «pliée en deux, sous le poids d'un caddie plein qu'elle porte avec une lanière sur le front» (*Le Monde*, 10 avril 2010).

remettent le truc en route, parce qu'ils n'ont pas le temps et qu'ils doivent faire du chiffre. Il y en a un qui m'a expliqué qu'à l'intérieur du système, quelque chose fait péter le fusible. C'était il y a deux-trois ans. Parce que c'est récurrent, dès que le climat devient un peu extrême, même en cas de canicule, c'est la même. C'est une espèce de fusible qui pète. C'est toute l'installation qu'il faudrait refaire. Il n'y a pas eu de gros travaux ce bâtiment depuis sa construction. (F, FrAN, 35-40 ans, Cel, 3 enf., sect. paramédical, SD)

Un autre type de soucis mis en avant est la panne répétitive d'ascenseurs. Le témoignage qui suit met l'accent sur la qualité et l'insuffisance des ascenseurs qui desservent un bâtiment et sur l'absence de sorties de secours.

Dans cet immeuble, il y a trop de monde, il n'y a pas assez d'ascenseurs. Il faudrait qu'ils nous mettent des ascenseurs et des sorties extérieures [issues de secours]. Pour vous en rendre compte, venez ici vers seize heures, un jour de panne d'ascenseur, vous verrez le nombre de personnes qui attendent l'ascenseur. C'est une ville ! Quatre ascenseurs. Le plus souvent, quand c'est en panne ou quand je vois c'est vraiment trop long, c'est rempli et plus d'une trentaine de personnes attendent devant, je me dis « attends, ce n'est pas grave, ça me fera du sport » et je monte par les escaliers ! Mais, on mériterait d'autres ascenseurs. Ce n'est pas normal. Parce que là, on n'en a pas, alors qu'au 10^e ils ont des ascenseurs et des sorties extérieures. Ils peuvent sortir de l'autre côté et nous on n'a rien et j'ai cru comprendre que s'il y avait un incendie, touchons du bois... Il n'y a pas d'échelle jusqu'au 16^e ! Il faut que le maire essaie d'arranger ces trucs-là au cas où... (F, 60-65 ans, Caraïbes, 1 enf., R. HR, Auber.)

Il s'agit d'un bâtiment cruciforme de dix à seize étages dont le nombre d'habitants est officiellement 1200 personnes, mais d'après les répondants c'est plutôt plus de 2000 individus qui y résident. Cet immeuble est desservi par quatre ascenseurs soumis à un usage très intensif et avec plusieurs cycles quotidiens de très forte affluence. Prendre l'ascenseur pour accéder à son logement peut devenir un cauchemar lorsqu'il y a des dizaines d'individus qui attendent avant vous. Convenir de qui a la priorité pour monter devient une source de forte tension entre les usagers, les obligeant à des ordres de passage lorsque l'un des engins est hors service. Dans ces conditions, d'autres petits actes de vandalisme sur des digicodes ou des boîtes à lettres accentuent la colère qui va renforcer une autre situation pesant encore plus lourdement sur le sentiment d'abandon : l'entretien courant des espaces partagés qui sont quelquefois en voie de poubellisation, car subissant régulièrement des jets par la fenêtre et des dépôts sauvages.

Une poubellisation de la cité les week-ends et jours fériés

Le moment où il y a une plus forte densité humaine dans ces cités, c'est pendant les vacances, les week-ends et les jours fériés. C'est aussi une période où cette coprésence génère le plus de déchets. Or, la collecte des ordures n'est pas ajustée pour éviter l'amoncellement des détritiques. Les gestionnaires de la ville pourraient toujours miser sur des changements de comportements des ménages, mais la taille des familles et le mode de consommation accélèrent davantage la production de déchets, qui finissent

par déborder des conteneurs. Tous ces problèmes exacerbent les dysfonctionnements et les mauvaises volontés. Cet état de fait génère chez les répondants de l'amertume et la honte de recevoir des proches.

Ici, on aimerait bien, quand même, ne pas avoir honte de recevoir des gens le dimanche... Il y a beaucoup de personnes qui m'ont dit : « On ne reçoit plus le dimanche, parce que le dimanche c'est catastrophique, il y a des déchets partout. » Bon, moi, j'invite très peu d'amis, vraiment des amis proches. Parce que je suis mal à l'aise par rapport aux poubelles, aux jeunes qui sont en bas... Voilà, c'est limite, quand vous recevez des personnes, vous êtes gêné, vous êtes mal à l'aise, vous êtes obligé de leur dire « Ben »... Il y a des périodes où je n'ai pas reçu mes amies à cause de ça, parce que j'étais gênée. Alors, elles m'ont dit : « On se connaît depuis très longtemps, ne t'inquiète pas, on te connaît », mais il a fallu que je leur dise que j'étais mal à l'aise par rapport à ça. Parce que même si vous êtes propre, le fait de vivre... J'ai une amie qui m'a dit un jour : « Je ne pourrais pas habiter où tu habites. » Bon, elles habitent dans Paris, elles habitent dans des immeubles... mais il y en a une, qui m'a dit : « Non, je ne pourrais pas. » C'est bien à cause de l'environnement hein, je veux dire de la propreté, c'est pas la population. La population, on sait, il y a des quartiers qui sont comme ça, où il y a des populations diversifiées, c'est pas le problème. C'est la propreté qui me gêne le plus. C'est la propreté. Le reste, j'ai rien contre. Si j'habite ici, je ne peux pas être contre, sinon, je m'en vais. (F, Fr, 65-70 ans, 3 enf., R. EN, SD)

Cette répondante a tenu à se démarquer des discours récurrents sur le peuplement des cités opposant les autochtones aux étrangers (Comby, Malier, 2021, p. 53). Elle insiste sur la qualité du cadre de vie qui fait obstacle à sa vie sociale. Le non-ramassage des déchets les jours de repos accentue la démotivation de faire un effort pour l'espace partagé. Plus personne ou presque ne prend soin du cadre de vie, qui devient alors un vrai champ de ruines, jonché de déchets. L'absence de réactivité publique oblige à vivre plusieurs jours sous un amoncellement de déchets.

On se sent abandonnés parce qu'avant, avant les gardiens étaient ici [la loge était dans le hall d'entrée]. Il y en avait un autre là-bas et maintenant ils sont tous partis là-bas [un bureau collectif des gardiens, point d'accueil de quartier, avec hygiaphone et digicode...] et ils ont fermé ici, ils ne sont plus là. L'état où c'est aujourd'hui, c'est vraiment dégueulasse. Ben je vous dis, je n'ai plus envie d'inviter des amis parce que j'ai honte qu'ils voient où j'habite. Ben là, je pense qu'on est vraiment dans un cercle vicieux. Alors quand on voit que tout est sale, en fait, on n'a pas envie de s'investir pour améliorer les choses. Il y a des gens qui sont juste, je ne sais pas, paresseux ou qu'ils ont trop la flemme d'aller jusque là-bas ou qui ont peur à cause des rats... Bah, je ne sais pas, mais je ne trouve pas ça normal de jeter les poubelles par la fenêtre. (F, DOM, 40-45 ans, Cel, 1 enf., SAP, Vil.)

Dans ce contexte social pénible, l'accumulation de déchets dans le cadre de vie joue également un rôle prépondérant dans la narration du sentiment d'abandon. L'un des résidents interviewés nous a demandé « d'imaginer qu'à Paris ou en centre-ville », qu'à la fin du marché du samedi ou du dimanche, les autorités puissent dire aux riverains : « On laisse tout sur place jusqu'à lundi, car les agents sont de repos. » Si cela n'est pas envisageable ailleurs, pourquoi le serait-ce dans les quartiers pauvres ? Finalement, tout le monde finit par participer à la poubellisation — « jets de protestation, jets

juvéniles, jets du pathos, altruistes, indigents ou égoïstes»... (Ndiaye, 2020) — de la cité, dont tous se plaignent également. Chaque semaine, les agents de proximité passent la matinée du lundi à ramasser le tas d'ordures du week-end. Au regard de toute l'énergie mobilisée le lundi, une collecte durant le week-end pourrait coûter moins cher. Vivre cette «poubellisation» tous les jours de repos produit des effets dans la durée et donne à certains répondants le sentiment que loger en HLM, c'est devoir «s'avouer heureux d'avoir un toit et s'astreindre à payer son loyer, supporter les gênes et se taire» (F, FrAN, 60-65 ans, 1 enf., R., SS., Auber.). Ces citadins mémorisent au fil des ans des humiliations et des dénis qui renforcent une assignation à une citoyenneté amputée. En définitive, tous les mésusages se cumulent en un lot d'attentes qui nécessite une action quotidienne. Certains bailleurs font faire du «surentretien» pour ne pas laisser la situation se dégrader. Parallèlement, ils mobilisent des dispositifs de sensibilisation des habitants. D'autres finissent par moins entretenir, persuadés que la démolition serait la seule issue, comptant sur l'ANRU pour raser ce qui est devenu «intolérable⁷».

Devant les espaces communs dégradés, beaucoup de locataires ressentent de l'amertume mêlée à la honte de recevoir dans ces conditions. Lorsque des pannes répétitives d'ascenseur s'y ajoutent, les répondants ont le sentiment qu'il y a un avis de laisser-faire. Ils sont convaincus que dans la logique gestionnaire, les habitants ne valent pas la peine d'avoir mieux, et c'est la raison pour laquelle les bailleurs font des choix d'investissements bas de gamme pour tous les équipements/matériaux et l'État «gaspille déjà beaucoup dans la réhabilitation» (H, Fr, 45-50 ans, Éduc., SD). Autrement dit, l'insuffisance de l'entretien renvoie aux carences et défaillances de l'action publique. Dans un contexte global de manque de lisibilité des règles de coprésence, chaque situation dégradée est aussi le produit du manque de soins des usagers eux-mêmes pour les espaces partagés. La perception du flou dans les règles explique pourquoi dans des bâtiments neufs (y.c. en copropriété), les résidents adoptent parfois des comportements très individualistes. Or, dans un habitat collectif avec une hyper individuation des comportements, l'entretien des lieux collectifs devient une tâche sans fin. Cette prise en compte de l'autre est en principe encodée dans la définition lisible pour tous des règles de coprésence (Paris, 2005). Dès lors, chacun se sent légitime pour rappeler à l'ordre les contrevenants. De plus, les fautifs ne contestent ni la transgression ni la légitimité de la stigmatisation, mais se sentent mal à l'aise. Ils perdent la face et se font tout petits (Goffman, 1967). Tout au plus peuvent-ils être tentés d'invoquer des excuses. Les agents de proximité se sentent légitimes de faire tout rappel à l'ordre, mais n'interviennent qu'en seconde instance, lorsque les interactions ordinaires de voisinage n'ont pas suffi à réguler les malveillances. Dans une cité, si personne ne se sent autorisé à opérer un rappel à l'ordre, il est probable que les règles manquent de stabilité. D'autre part, si l'entretien des espaces communs semble insuf-

7. Dans un foyer de travailleurs migrants, des résidents ont signalé que lorsqu'ils «se douchent, à cause des fuites, l'eau des douches de l'étage supérieur leur coule dessus» (H, ASS, 35-40 ans, FTM, Emp HR, LC).

fisant malgré un « surentretien⁸ », c'est bien que cela ne suffit pas à rétablir un bon niveau de propreté ordinaire. Contre toute attente, certaines collectivités modifient de manière unilatérale les règles du jeu en fixant de nouvelles règles de collecte des déchets.

De la norme technique à la norme sociale

Nombre d'habitants sortent leurs déchets de manière non conforme pour des raisons techniques : changements de dispositifs techniques (trappes fermées, opercules, changement des réceptacles — passage de la benne posée dans un local ou à l'extérieur à des bornes aériennes ou enterrées...), modification de la nature ou du volume de détritiques pouvant être collectés (sac -50 L), tri de telles matières et de tels types de déchets. Dans le périmètre observé,

le contrôle social spontané sur les comportements publics des autres habitants semble avoir disparu et laisser place à des attitudes destructrices par rapport à l'environnement : les jeunes qui urinent dans les cages d'escalier ou brûlent les poubelles n'ont pas le monopole de dégradations contre lesquelles les bailleurs sont impuissants. Plusieurs locataires racontent avoir été témoins de scènes de vandalisme dans la cité et ne pas avoir osé dénoncer ces actes. (Bacqué et Sintomer, 2001, 229-230)

Certains usagers disent ainsi résister « à une déferlante de normalisation » (un-e élu-e au conseil d'administration de l'Office Public de l'Habitat) par la transgression. D'autres actes peuvent résulter de difficultés individuelles (indigence somatique, psychiatrique ou sénile) ou collectives. Les défaillances collectives relèvent de quatre niveaux : une incompatibilité de styles de vie (Chamboredon et Lemaire, 1970 ; Pinçon, 1981) ou de valeurs ; une absence de contrôle social dans l'espace partagé ; un captage des ressources communes par une minorité ; enfin, une illisibilité des règles de coprésence. À ces facteurs s'ajoute un climat de violence et de défiance exacerbées, dans un contexte de faible régulation des rapports interindividuels et de débordements conflictuels dans les espaces publics. L'enquête a permis de comprendre et d'expliquer la présence de multiples dysfonctionnements et la raison pour laquelle beaucoup d'habitants semblent peu soucieux de préserver un cadre de vie plus propre et plus esthétique après sa rénovation. Ces pratiques ont été observées aussi dans des résidences neuves à cause de l'absence de définition de règles de coprésence.

Le cumul de ces problèmes est-il lié à une très faible participation citoyenne ?

L'ATTRITION D'UNE CERTAINE FORME DE CITOYENNETÉ

Lorsque les voiries sont défoncées, les clôtures des parcs brinquebalantes et les sols jonchés de détritiques, les résidents se sentent abandonnés et méprisés par les pouvoirs publics. Ils mettent alors l'état déplorable de leur environnement en relation avec la gestion remarquable du centre-ville ou des quartiers pavillonnaires, et ils perçoivent

8. Nettoyement plus fréquent que d'habitude.

à juste titre ce différentiel de qualité de gestion comme la traduction d'un différentiel de statut entre les habitants des quartiers concernés. Les habitants se voient alors comme « des citoyens de seconde zone » (Kertudo et al., 2018, p. 62). La conscience d'être traités en citoyens de seconde zone a une incidence directe sur la manière d'habiter et de participer à la vie de la cité. Elle conduit à l'attrition de la participation civique et au repli dans l'espace privatif du logement. Dès lors, les jets de déchets par la fenêtre apparaissent comme les sentinelles de la qualité d'une forme de citoyenneté marquée par une très forte dissociation entre l'extérieur et l'intérieur de l'appartement.

Le repli tactique dans les espaces privés

Jeter des ordures par la fenêtre, c'est exprimer l'envie de préserver l'intérieur de son logement et de vivre dans un appartement « propre », même situé dans un cadre de vie moins hospitalier. Ceci est une façon de concrétiser l'idée du « déchet comme marqueur négatif des territoires » (Gouhier, 2001). Le graphique (Fig. 1) permet de visualiser le niveau d'appréciation par les répondants des différents lieux de vie. Nous leur demandons d'apprécier le degré de propreté des espaces en allant du logement au quartier et en leur donnant une note entre 0 et 10. Les répondants nous ont alors expliqué qu'il fallait lire cette échelle subjective de netteté comme un bon indicateur de l'usage des divers espaces et donc de leur habitabilité.

Les notes données sont d'autant plus faibles que l'on s'éloigne physiquement de l'intérieur du logement en posant comme point de départ la chambre à coucher parentale (notée 9/10). L'exception à cette règle est la note donnée au quartier — qui est aussi une frontière avec l'ailleurs — qui est légèrement au-dessus de la moyenne et de celles d'espaces plus proches (balcons, cours intérieures d'îlots « résidentialisés⁹ »). Semble se dresser en paradoxe le fait que les habitants apprécient globalement leur cité, mais abhorrent certains espaces intermédiaires (balcon, terrasse, cour, pourtour des bâtiments) qui sont les réceptacles des déchets jetés par les fenêtres. Ainsi, malgré la réhabilitation, le surentretien et l'intervention de prestataires de la mobilisation habitante (Leclercq, 2021), la vie sociale locale est réduite à sa plus petite expression.

Une répondante explique comment elle délimite l'espace public :

L'intérieur de l'appart, c'est chez moi. Ben l'appartement, c'est chez moi, c'est propre. Je m'occupe de ma maison, je fais des efforts dans la maison. Il n'y a que cette partie-là que je considère comme chez moi. Après, dehors, là où tout le monde passe, ça laisse traîner ses affaires, ses poubelles et tout ça. Ça, c'est pas chez moi [...] L'espace public, c'est celui qu'on partage tous, qu'on devrait faire tous attention, tous soigner. Et l'espace privé c'est l'espace à moi. Quand je ferme la porte et que personne d'autre ne peut rentrer, là c'est mon espace privé. (F, Caraïb, 40-45 ans, Cel, 1 enf., Militaire, Vil.)

9. Dans le jargon des urbanistes, la résidentialisation est une opération visant à réhabiliter et à clôturer un îlot de l'habitat HLM dans le but de développer chez les habitants une co-appropriation des espaces partagés et une plus grande coveillance.

Il s'opère donc un repli tactique dans l'espace privé qui rassure et réserve moins de surprise et d'hostilité que les espaces collectifs.

Degré d'appréciation des espaces privatifs et extérieurs du logement



Fig. 1 - Source: auteur à partir des données de l'enquête PHENDOM

Au terme de cette analyse, nous proposons un schéma (Fig. 2) qui synthétise les modes d'enchaînement des faits qui ont paru cristalliser le sentiment d'abandon dans le vécu des répondants. Il reprend en les condensant les thèmes qui abondent plusieurs points d'inflexion de l'ordre social local. Le graphique se lit de haut en bas et de gauche à droite. En lecture descendante, on peut voir combien, sur un même thème l'interaction entre les comportements des principaux acteurs sociaux produit des effets sur la vie quotidienne de la cité et sur la qualité du cadre de vie. De gauche à droite, le cumul dans la durée et en masse de situations problèmes finit par aboutir à des points critiques en rapport à ce qui peut paraître « normal » ou « inacceptable » pour le reste de la population française.

Schéma des points de rupture de l'ordre social

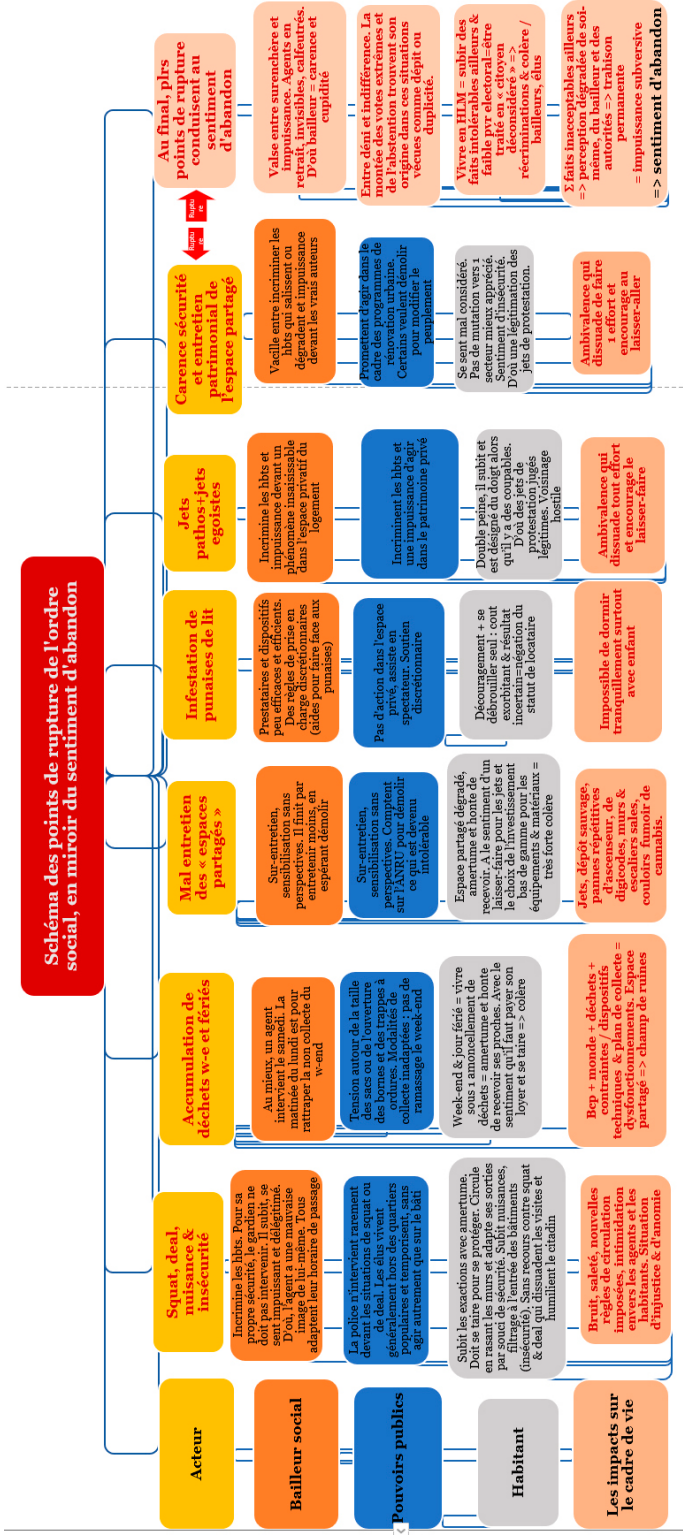


Fig. 2- Source : auteur à partir des données de l'enquête PHENDOM.

CONCLUSION

L'inflation du recours aux incivilités comme « schéma explicatif de nombreux désordres urbains montre qu'elles sont devenues le symbole d'une perturbation intime de la société rendant difficile la préservation de l'entre-soi sécurisé » (Roudil, 2010, p. 48). En effet, en comparant leur vie dans des barres HLM avec celle des autres parties du territoire national, beaucoup d'habitants des cités pauvres rencontrés ont la conviction d'être assignés à une « sous-citoyenneté ». Ils se perçoivent comme des citoyens qui n'ont droit ni aux mêmes services ni aux mêmes égards que les autres Français. Ces quartiers cumulent des situations sociales et urbaines jugées injustes et inacceptables partout ailleurs en France. Ce cumul de situations conflictuelles empêche la stabilisation d'une civilité ordinaire (Goffman, 1973). Dans la labilité des régimes de civilité — faits de violence et de terreur dans les rapports de voisinage et d'insécurité dans un cadre de vie dégradé, ils éprouvent un sentiment d'abandon qui découle de ces ruptures dans l'ordre social et qui se concrétise à la fois par une représentation négative de soi, de l'environnement humain, politique et physique, et qui génère de la colère et de l'amertume. Les agents de proximité se transforment alors en cibles, puis en boucs émissaires qui subissent des menaces (par exemple des jets de déchets) et des attaques jusqu'à ce qu'ils déclarent forfait et se mettent en retrait. Dès lors, ils deviennent invisibles et illégitimes aux yeux des habitants et le bailleur est accusé de « cupidité » et de mauvaise volonté. Certains habitants n'hésitent pas à affirmer qu'« habiter un logement social », c'est implicitement être contraint de vivre des situations intolérables ailleurs, c'est être traité comme des « citoyens déconsidérés », livré à la terreur et à la fêrule de la petite délinquance. Éprouver le sentiment d'abandon, c'est vivre donc dans un grand-ensemble et subir au quotidien, dans une certaine impuissance, toutes sortes de disjonctions dans la vie ordinaire, jusqu'à la limite de l'anomie. Ces injustices sont vécues dans une impression de duplicité politique ou de maltraitance institutionnelle, faisant que ces citoyens sont habités par une sorte « d'impuissance-révoltée » pour s'insurger contre ces iniquités.

Les normes sociales qui régulaient la vie publique ne sont plus portées que par un groupe en déclin, qui n'a plus la reconnaissance sociale, le poids symbolique et la structuration interne suffisants pour les imposer. La nature conflictuelle des rapports sociaux apparaît avec plus d'évidence et, dans les quartiers étudiés, le clivage générationnel est déterminant. Ceci n'implique pas pour autant la disparition des solidarités et l'absence de normes que décrivent des analyses qui se centrent sur la notion d'anomie. La coexistence difficile de plusieurs normes apparaît comme l'un des effets de processus de désaffiliation... (Bacqué et Sintomer, 2001, p. 246)

Au-delà des caractéristiques des habitants et par-delà les possibles distances socioculturelles, le sentiment d'abandon pourrait s'expliquer par la part de valeurs partagées qui sous-tendent habituellement les normes sociales, ainsi que la stigmatisation de leur transgression, au risque de briser le contrat social et de basculer dans la déviance ou dans l'anomie. Les répondants ont la conviction que si les autorités publiques ont peu de prise sur les perturbations de la vie sociale, c'est parce que peu

d'habitants des zones QPV sont électeurs. Les élus sont donc soupçonnés de clientélisme, ce qui suffit à contester leur légitimité dans ces cités. Autrement dit, si ces situations d'exception perdurent comme systèmes d'injustices sociales, urbaines, économiques et sanitaires malgré d'énormes investissements publics, elles pourraient s'expliquer par la faible participation électorale des habitants des cités pauvres. Le cumul entre l'abstention et la situation des habitants qui n'ont pas le droit de vote fait de ces territoires des îlots à citoyenneté rétrécie où les doléances seraient peu audibles, car y répondre serait électoralement peu rentable. De l'autre côté, la montée des votes de protestation trouvera son origine, en partie, dans ces situations d'exception et d'injustice sociale. Elles sont l'ultime indice de querelles menées par une minorité civique et d'une réviviscence cyclique d'un conflit politique que les urnes peinent à solder. Le sentiment d'abandon découle de cette perturbation de la normalité sociale, à partir du cumul de points de subversion de l'ordre social et d'un ressentiment de marginalisation. Se voir assigné à une citoyenneté amputée (Bancel et al., 2015, p. 77) génère de la récrimination et de la colère vis-à-vis des agents et des pouvoirs publics. Les habitants interrogés sont persuadés que la société leur inflige une double peine lorsqu'ils subissent dans la durée des actes incivils de voisinage et qu'ils sont ensuite pointés du doigt, alors qu'une infime « minorité connue est fautive ». Beaucoup de jeunes de ces cités éprouvent la même colère lorsqu'ils subissent de manière répétée des contrôles d'identité par les mêmes policiers.

Cette situation cristallise une injustice sociale. Les répondants jeunes sont tous habités par une sorte d'impression de trahison et de déloyauté (Lapeyronnie, 1999, p. 161) et font le constat d'une béance entre les idéaux de la République et les conditions réelles de leur citoyenneté. Aussi, comme une insurrection civique, les jets de déchets par protestation sont tout à la fois jugés comme légitimes et vécus comme un auto-châtiment collectif, quitte à renforcer la colère et le ressentiment. C'est sous cet angle que se justifie, à leurs yeux, le caillassage des sapeurs-pompiers lorsqu'ils interviennent pour sauver des vies dans ces cités. Beaucoup d'habitants aimeraient avoir plus de latitude pour pleinement participer à la gouvernance de leurs territoires. Ils estiment qu'une démocratie vivante chercherait plutôt à élargir la participation citoyenne (Deboulet et Lelévrier, 2014) et à susciter une claire expression des besoins des usagers et de contribuer ainsi à faire entendre la légitimité des conflits, revendications et contestations sociales. Dès lors, des arbitrages justes pourraient aider à faire prendre en compte les intérêts généraux de la cité.

Nous venons de voir comment plusieurs faits sociaux se posent en points de rupture de l'ordre social et avons essayé de montrer comment de multiples situations d'exception contribuent au rétrécissement de la citoyenneté. En dernière analyse, le sentiment d'abandon émerge dans un environnement qui voit s'enclencher un long processus embarquant des pratiques au seuil des points de bascule de l'ordre social, qui cheminent ensuite jusqu'à la limite de l'anomie, pour se recombinaisonner à des jeux d'acteurs qui interagissent avec les perceptions multiples de ces situations injustes. Cependant, le sentiment d'abandon n'est pas une preuve d'abandon, c'est le refus de

celui-ci. Brandir le sentiment d'abandon, c'est mener un conflit (Simmel, 1992) qui a pour enjeu la reconnaissance de son droit à avoir une place dans la société. C'est la mise à l'épreuve d'un chantier de construction d'une vie commune. Il reste à approfondir comment le faible poids électoral contribue au rétrécissement de la citoyenneté et, ce faisant, dans la hausse du sentiment d'abandon.

RÉSUMÉ

À partir d'une démarche inductive nous cherchions à cerner les motivations des habitants de barres HLM qui jettent des déchets par la fenêtre, du terrain a émergé une même expérience sociale formulée en termes de «sentiment d'abandon». Cet énoncé s'est avéré omniprésent dans les cités HLM, mais peu analysé par la recherche socio-urbaine. D'où nous proposons une définition et une analyse, susceptibles de rendre compte d'un cumul de situations d'exception que vivent les habitants des grands ensembles. Ce fait social met en exergue, la persistance de situations supposées inacceptables dans le reste de la France. Cette condition indésirable semble découler de l'attrition de la participation civique des habitants des quartiers populaires. Dès lors, leur aspiration à une vie «normale» est «démocratiquement» inaudible, dans un espace public introuvable et un ordre social menacé. Pourtant, ces conflits sont aussi le signe d'un désir de faire société.

Mots clés : quartiers populaires, citoyenneté, rénovation urbaine, exclusion sociale, sentiment d'insécurité

ABSTRACT

Feeling Abandoned — Living in Public Housing Blocks (HLM) at Risk of Anomie

Using inductive methods, this article seeks to determine the motivations of residents in public housing blocks (HLM) who throw garbage out of their windows. A shared experience, formulated in terms of “feeling abandoned” emerged from our fieldwork. This feeling was omnipresent in these housing projects (HLM), but has rarely been analyzed in socio-urban research. As a result, this article proposes a definition and analysis that can serve to account for the accumulation of exceptional situations that residents in these large complexes experience. This social fact sheds light on the persistence of situations that are considered unacceptable in the rest of France. This undesirable condition seems to follow from an erosion of civic participation among residents in working-class neighbourhoods. As a result, their aspirations toward a “normal” life is “democratically” inaudible in a public space that cannot be located and a social order under threat. And yet, these conflicts are also the sign of a desire to participate in society.

Keywords: Working-class neighbourhoods, citizenship, urban renewal, social exclusion, feeling of insecurity

RESUMEN

El sentimiento de abandono: vivir en un edificio de viviendas sociales con riesgo de anomia

Utilizando un método inductivo, nos propusimos identificar las motivaciones de los habitantes de viviendas sociales que tiran la basura por la ventana. Del trabajo de campo surgió una experiencia social común formulada en términos de «sentimiento de abandono». Se constató que esta particularidad está omnipresente en los barrios marginales de viviendas sociales, pero

ha sido poco analizada por la investigación socio urbana. Por ello mismo proponemos una definición y un análisis susceptibles de dar cuenta de un cúmulo de situaciones excepcionales vividas por los habitantes de los grandes complejos residenciales. Este hecho social pone de manifiesto la persistencia de situaciones consideradas inaceptables en el resto de Francia. Esta condición indeseable parece tener su origen en la baja de la participación cívica de las personas que viven en barrios populares. En consecuencia, sus aspiraciones a una vida «normal» son «democráticamente» inaudibles, en un espacio público ausente y en un orden social amenazado. Sin embargo, estos conflictos son signos del deseo de formar parte de la sociedad.

Palabras claves : barrios populares, ciudadanía, renovación urbana, exclusión social, sentimiento de inseguridad.

BIBLIOGRAPHIE

- Althabe, G., Marcadet, C., De La Pradelle, M. et Sélim, M. (1993). *Urbanisation et enjeux quotidiens*. L'Harmattan.
- Avenel, C. (2007). La politique de la ville et ses destinataires. Une politique de gestion d'un sentiment d'abandon ?. *Informations sociales*, 141, 136-147. <https://shs.cairn.info/revue-informations-sociales-2007-5-page-136?lang=fr>
- Bacque, M.-H. et Sintomer, Y. (2001). Affiliations et désaffiliations en banlieue. Réflexions à partir des exemples de Saint- Denis et d'Aubervilliers. *Revue française de sociologie*, 42(2), 217-249. https://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_2001_num_42_2_5353
- Bacque, M.-H., Rey, H. et Sintomer, Y. (2005). *Gestion de proximité et démocratie participative*. La découverte.
- Bancel, N., Blanchard, P. et Boubeker, A. (2015). *Le grand repli*. La Découverte.
- Becker, H. S. (1963). *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*. Éditions Métailié.
- Blaya, C. (2010). Décrochage scolaire : parents coupables, parents décrocheurs ?. *Informations sociales*, 161(05), 46-54. <https://shs.cairn.info/revue-informations-sociales-2010-5?lang=fr>
- Bujon, A.-L. Mongin, O. et Schlegel J.L. (2019). La France d'après. *Esprit*, 459, 40-50.
- Chamboredon, J.-C. et Lemaire, M., (1970). Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leurs peuplement. *Revue française de sociologie*, 9(1), 3-33. https://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1970_num_11_1_1610
- Chamboredon, J.C. (2019). *Construction sociale des populations. Territoires, cultures et classes sociales*. RUED'ULM. <https://shs.cairn.info/territoires-culture-et-classes-sociales--9782728806485-page-207?lang=fr>
- Chauvenet, A., Orlic, F. et Rostaing, C. (2008). *La violence carcérale en question*. Presses Universitaires de France.
- Collovald, A. (2001). Des désordres sociaux à la violence urbaine. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 136-137, 104-113. <https://shs.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2001-1-page-104?lang=fr>
- Comby, J. et Malier, H. (2021). Les classes populaires et l'enjeu écologique : Un rapport réaliste travaillé par des dynamiques statutaires diverses. *Sociétés contemporaines*, 4(124), 37-66. <https://shs.cairn.info/revue-societes-contemporaines-2021-4-page-37?lang=fr>
- Deboulet, A. et Lelevrier, C. (2014). *Rénovation urbaine en Europe*. Presses Universitaires de Rennes.
- Demoulin, J. (2014). Du locataire au client, tournant néolibéral et participation dans la gestion des HLM. *Participation*, 3(10), 13-37. <https://shs.cairn.info/revue-participations-2014-3-page-13?lang=fr>
- Dubet, F. (1992). Les quartiers d'exil. *Nouvelles pratiques sociales*, 6(2), 231-239. <https://www.erudit.org/en/journals/nps/1993-v6-n2-nps1965/301242ar.pdf>
- Fourquet, J., (2019). *La France d'après*. Seuil.
- Goffman, E. (1967). *Les Rites d'interaction*. Éditions de Minuit.

- Goffman, E. (1973). *La mise en scène de la vie quotidienne (T2) - Les relations en public*. Éditions de Minuit.
- Gouhier, J. (2009). *Au-delà du déchet, le territoire de qualité* (Manuel de rudologie). Presse Universitaire de Rouen et du Havre.
- Guilly, C. (2010). *Fractures françaises*. Champs actuel.
- Guitard, É. (2015). « Est-ce que c'est ta voirie?! » Manipulations des déchets et contrôle des espaces collectifs à Garoua (Cameroun). *Ethnologie française*, 3(45), 455-466. <https://shs.cairn.info/revue-ethnologie-francaise-2015-3-page-455?lang=fr&tab=texte-integral>
- Haumont, B. et Morel, A. (2005). *La société des voisins*. Éditions de la Maison des sciences de l'homme.
- Hoggart, R. (1991). *La culture du pauvre : étude sur le style de vie des classes populaires en Angleterre*. Les éditions de minuit.
- Kertudo, P., Petit, C., Van Hille, J., Vanoni, D., Bonetti, M. et Laforgue, J.-D. (2018). Les effets de la rénovation urbaine sur la gestion urbaine de proximité et la tranquillité publique. *Recherche sociale*, 1(225), 5-96. <https://shs.cairn.info/revue-recherche-sociale-2018-2-page-3?lang=fr>
- Kokoreff, M. (2000). Faire du business dans les quartiers. Éléments sur les transformations socio-historiques de l'économie des stupéfiants en milieux populaires. Le cas du département des Hauts-De-Seine, *Déviance et société*, 24(4), 403-423. https://www.persee.fr/doc/ds_0378-7931_2000_num_24_4_1738
- Lae, J.-F. (2015). *Dans l'œil du gardien*. Seuil.
- Lagrange, H. (1995). *La civilité à l'épreuve. Crime et sentiment d'insécurité*. Presses universitaires de France.
- Lapeyronnie, D. (1999). Contre-monde. Imitation, opposition, exclusion. *Les Annales de la recherche urbaine*, 83-84, 53-58. https://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_1999_num_83_1_2248
- Lascombes, P. et Le Gales, P. (2018). *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin.
- Leclercq, B. (2021). *Le marché du vivre ensemble. Entre professionnalisation de l'intermédiation bailleurs-locataires et pacification des conflits dans les grands ensembles HLM*. [Thèse de doctorat en sociologie de l'Université Paris 8]. HAL open science. <https://hal.science/tel-03418550v1/document>
- Marchal, H. et Stebe, J. M. (2003). Les gardiens-concierges dans l'habitat social : un rouage clef de la vie quotidienne. *Les Annales de la recherche urbaine*, 94, 53-60. https://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_2003_num_94_1_2508
- Masclat, O. (2003). *La gauche et les cités*. La découverte.
- Masclat, O. (2005). Du "bastion" au "ghetto". *Actes de la recherche en sciences sociales*, 4(159), 10-25. <https://shs.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2005-4-page-10?lang=fr>
- Milburn, P. (2000). Violence et incivilités : de la rhétorique experte à la réalité ordinaire des illégalismes. *Déviance et société*, 24(4), 331-350. <https://doi.org/10.3406/ds.2000.1735>
- Mucchielli, L. (2011). Pour une sociologie politique des émeutes en France. *Desafios*, 23(2), 223-275. <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633170005.pdf>
- Ndiaye, A. (2020). Rapport de recherche PHENDOM, ARESS-CDC-Habitat-Plaine-Commune.
- Paris, H. (2005). L'inconnu familial, les interactions dans les parties communes d'un immeuble lyonnais. *La société des voisins*, 209-230. <https://books.openedition.org/editionsmsh/3388?lang=en>
- Paugam, S. (2004). *La disqualification sociale : Essai sur la nouvelle pauvreté*. Presses Universitaires de France.
- Pinçon, M. (1981). Habitat et modes de vie. La cohabitation des groupes sociaux dans un ensemble H.L.M. *Revue française de sociologie*, 22(4), 523-547. https://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1981_num_22_4_3447
- Roche, S. (1993). *Le sentiment d'insécurité*. Presses Universitaires de France.
- Roche, S. (2000). La théorie de la « vitre cassée » en France. Incivilités et désordres en public. *Revue française de science politique*, 50(3), 387-412. https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_3_395480
- Roudil, N. (2010). *Usages sociaux de la déviance. Habiter la Castellane sous le regard de l'institution*. l'Harmattan.

- Sayad, A. (1995). *Un Nanterre algérien, terre de bidonvilles*. Autrement.
- Simmel, G. (1992). *Le Conflit*. Circé.
- Tissot, S. (2007). *L'état et les quartiers. Genèse d'une catégorie de l'action publique*. Le Seuil.
- Tomasella, S. (2018). *Le sentiment d'abandon. Se libérer du passé pour exister par soi-même*. Edition Eyrolles.
- Vallet, B. et Perrocheau, C. (2012). *Qualité et sûreté des espaces urbains. Onze expériences novatrices*. PUCA.
- Wacquant, L. (1992). Pour en finir avec le mythe des "cités-ghettos". Les différences entre la France et les États-Unis. *Annales de la recherche urbaine*, 54, 21-30. https://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_1992_num_54_1_1652
- Wieviorka, M. et Bataille, P. (1992). Exclusion sociale et racisme, l'exemple de Roubaix. *Hommes & Migrations*, (1157), 15-22. https://www.persee.fr/doc/homig_1142-852x_1992_num_1157_1_1875

Feuilleton



Le triomphe de l'artiste moyen¹

ŁUKASZ GORCZYCA

Traduit du polonais par Barbara Thériault

L'artiste moyen au cœur de ce feuilleton n'a pas de nom, c'est un type. Il est polonais, mais il pourrait tout aussi bien être belge ou canadien. Dans la dernière phrase, au sujet de son identité, l'auteur nous prévient: « Et svp, ne demandez pas de qui il est question [...]. Après tout, tout le monde a son artiste moyen préféré. » Au fil de la lecture, nous pouvons cependant nous poser l'angoissante question: « sommes-nous nous-mêmes des auteur-rices ou des lecteur-rices moyen-nes? » Peut-être est-ce pour cette raison que nous avons privilégié, dans la traduction, le mot moyen à celui de médiocre.

UN ARTISTE MOYEN. Ni tout à fait mauvais, ni génie non plus, simplement moyen. De taille moyenne, mais pas trop petit; moyennement beau, mais sympathique. Sa carrière commence toujours de manière similaire: par un travail excellent, une œuvre exceptionnelle et surprenante, qu'il ne parvient jamais à égaler par la suite. C'est comme si elle était un éclair soudain et inattendu, ou un simple hasard, un acte

1. Texte paru dans le magazine en ligne Dwutygodnik, en avril 2025 (<https://www.dwutygodnik.com/felieton/4796>). Sociologie et sociétés remercie Ludmiła Władyniak pour avoir proposé sa traduction.

à moitié conscient. Porté par ce succès, l'artiste moyen se met au travail avec une énergie décuplée et produit d'autres œuvres, plus ou moins semblables, ou complètement différentes. Et chacune d'elles montre à quel point l'artiste moyen s'efforce d'être bon, et à quel point il est bon pour créer des choses moyennes.

L'artiste moyen s'y connaît en matière d'art. Il sait ce qui se passe autour de lui, ce qui est fascinant, et c'est aussi justement ce qui l'intéresse. Il est toujours à la page, on ne saurait manquer sa présence dans une quelconque exposition « actuelle ». Il a ses techniques et ses thèmes de prédilection, ceux qui sont aussi les plus en vogue à ce moment-là. Il se saisit volontiers des sujets « dont on parle » et ses œuvres s'avèrent parfaites pour illustrer un essai sur le monde contemporain dans un magazine de sciences humaines. Il exécute d'ailleurs volontiers une œuvre sur n'importe quel thème imposé. Ce qui, chez l'artiste moyen, dépasse clairement la moyenne, ce sont sa flexibilité et sa capacité à faire des compromis. Il ne cherche pas à être original à tout prix ; au contraire, il se réjouit de pouvoir faire des œuvres similaires à d'autres, de meilleurs artistes, plus connus. Il est satisfait lorsque son travail fait aussi de l'effet.

Ses œuvres sont faciles à saisir — c'est là son grand atout —, on voit tout de suite de quoi il s'agit et quelle est l'intention de l'artiste. Après tout, rien n'est plus satisfaisant que de comprendre l'art contemporain. On le sait : les musées sont remplis d'œuvres de génies incompris.

L'artiste moyen n'est ni orgueilleux ni envieux. Il n'est pas jaloux du succès d'autrui ; il n'a pas de temps pour cela. Il est avant tout préoccupé par sa propre carrière. Il n'est pas arrogant, il n'est pas une star ; il n'est pas amer, car il croit toujours en son futur succès. Il déborde d'optimisme, rayonne d'une énergie positive, et c'est pour cela que tout le monde l'aime. Il n'est pas un génie et sait donc qu'il doit travailler plus fort. Il est aimable avec tout le monde, ne cause pas de problèmes. Il parle beaucoup et volontiers de ses œuvres, et ce qu'il dit est parfois plus intéressant que les œuvres elles-mêmes. Il n'a rien à perdre, il ne tergiverse pas et ne calcule pas trop non plus. Il se substitue sans hésiter à un collègue, accepte les projets que des artistes plus talentueux ou plus intelligents trouvent embarrassants. Il installe lui-même ses œuvres dans les expositions, remplace le commissaire au besoin, trouve une formule accrocheuse pour la presse, se laisse photographier et ne laisse passer aucune occasion de montrer son travail. Il en parle couramment dans une langue étrangère et, après une rencontre, il répond toujours aux courriels, envoie les documents promis. Travailler avec lui est un charme.

Il est patient, c'est là sa grande vertu ; grâce à elle, la popularité se manifeste à un moment ou à un autre. En effet : le monde a autant besoin d'artistes moyens que de bons. L'artiste moyen ne suscite pas la controverse, n'est ni trop radical ni exagérément conservateur. Lorsque le jury d'un prix prestigieux s'engage dans des débats houleux, c'est l'artiste moyen qui, à la surprise générale, l'emportera après le comptage des voix — lui que tous avaient placé en deuxième ou troisième position. Et pour remplir les programmes d'expositions, sans toujours présenter les mêmes vedettes qu'ailleurs, il faut justement le présenter, lui. Et quand le budget est serré, qu'il ne convient pas de

faire de plans trop ambitieux, l'artiste moyen surgit comme une bouée de sauvetage. Il fait l'exposition contre remboursement de ses frais de transport et de la note de restaurant. Et le conseil des arts lui accorde une belle bourse et un séjour à l'étranger parce que les bons, eux, n'en ont tout simplement pas besoin — ou n'ont pas eu le temps de remplir le formulaire de dix pages dans les délais.

Il s'en sort aussi plutôt bien dans le marché de l'art. En tant qu'artiste moyen, il se cache sous l'éternelle étiquette de « prometteur ». Il n'est ni cher ni douteusement bon marché, tout simplement de classe moyenne. Et si ses œuvres vieillissent, elles conservent tout de même une valeur documentaire. Comme on le sait, l'histoire s'écrit mieux sur la base d'œuvres typiques, les œuvres exceptionnelles échappant à la catégorisation.

La Pologne est un paradis pour l'artiste moyen. Ce qui propulse le plus sa popularité et sa carrière, c'est la méfiance et le doute envers ceux qui ont réellement réussi, cette saine attitude critique et innée envers les meilleurs. L'artiste moyen soutient le critique intransigeant par esprit de contradiction et, par frustration, le commissaire avec lequel les artistes plus connus n'ont pas voulu travailler. L'artiste moyen est le produit idéal de l'industrie culturelle contemporaine : moyen, mais pas mauvais ; moyen, mais dans l'air du temps et « pertinent ». Moyen, donc bon. Bon, parce que moyen.

Et svp, ne demandez pas de qui il est question dans ce feuillet. Après tout, tout le monde a son artiste moyen préféré.

DÉJÀ PARUS :

- ☐ Approches critiques de la diversité en éducation : regards transatlantiques
- ☐ Sociologie visuelle : l'image dans l'enquête de terrain
- ☐ La recherche à plusieurs voix : effets et défis de l'approche participative
- ☐ La laïcité, ses actrices et ses acteurs
- ☐ Une sociologie herméneutique ?
- ☐ Droit et culture(s) juridique(s)
- ☐ L'éthique et le politique
- ☐ Problèmes, expériences, publics : enquêtes pragmatistes
- ☐ Sociologies de la race et racisme
- ☐ Solitudes contemporaines
- ☐ Sociologie numérique
- ☐ Sociologie narrative : le pouvoir du récit
- ☐ Le travail au prisme de l'activité
- ☐ Trajectoires de consécration et transformations des champs artistiques
- ☐ Travail et informalité
- ☐ Manger – entre plaisirs et nécessités
- ☐ Formes d'intimité et couples amoureux
- ☐ Villes contemporaines et recompositions sociopolitiques
- ☐ Inégalités, parcours de vie et politiques publiques
- ☐ Réciprocités sociales. Lectures de Simmel
- ☐ Sociologie du cosmopolitisme
- ☐ La statistique en action
- ☐ Pour une sociologie de la mode et du vêtement
- ☐ Quand le vivant devient politique
- ☐ Les passeurs de frontières
- ☐ Les mouvements sociaux au-delà de l'État
- ☐ Sociologies et société des individus
- ☐ L'archive personnelle, la grande oubliée
- ☐ Les nouvelles politiques d'éducation et de formation
- ☐ Sociétés africaines en mutation
- ☐ Risque en santé
- ☐ Michel Foucault: Sociologue ?
- ☐ Religion et politique dans les sociétés contemporaines
- ☐ Le Québec et l'internationalisation des sciences sociales
- ☐ Le spectacle des villes
- ☐ Présences de Marcel Mauss
- ☐ Goût, pratiques culturelles et inégalités sociales : branchés et exclus
- ☐ De l'intimité
- ☐ Les chiffres pour le dire
- ☐ Les territoires de l'art
- ☐ La théorie du choix rationnel contre les sciences sociales
- ☐ L'exclusion : changement de cap
- ☐ Les formes de la pénalité contemporaine : enjeux sociaux et politiques
- ☐ Les promesses du cyberspace
- ☐ La Science : nouvel environnement, nouvelles pratiques ?
- ☐ Citoyenneté et identité sociale
- ☐ L'interdisciplinarité ordinaire. Le problème des disciplines en sciences sociales
- ☐ Un syndicalisme en crise d'identité

SOCIOLOGIE ET SOCIÉTÉS

FONDATEUR : Jacques Dofny

DIRECTEUR : Stéphane Moulin

COORDONNATRICES : Jade Crépeau,
Esther Alves et Jules Pector-Lallemand

COMITÉ DE RÉDACTION :

Stéphane Moulin, *Université de Montréal*

Valérie Amiraux, *Université de Montréal*

Barbara Thériault, *Université de Montréal*

Cécile van de Velde, *Université de Montréal*

Raul Amin Perez Vargas, *Université du Québec à Montréal*

Nancy Côté, *Université Laval*

Étienne Guertin-Tardif, *Cégep Marie-Victorin*

COMITÉ SCIENTIFIQUE :

Pierre Hamel, *Université de Montréal (Canada)*

Virginie Tournay, *Sciences Po Paris (France)*

Marcel Fournier, *Université de Montréal (Canada)*

Bastien Andre Bosa, *Université del Rosario (Colombie)*

Mathilde Bourrier, *Université de Genève (Suisse)*

Louis Chauvel, *Université du Luxembourg (Luxembourg)*

Bouchra Sidi Hida, *Université Rabat-Agdal (Maroc)*

Stéphanie Garneau, *Université d'Ottawa (Canada)*

Sari Hanafi, *Université Américaine de Beyrouth (Liban)*

Michelle Landry, *Université de Moncton (Canada)*

Louis Maheu, *Université de Montréal (Canada)*

Moustapha Tamba, *Université Cheikh Anta Diop (Sénégal)*

Damiana Otoi, *Université de Bucarest (Roumanie)*

Francis Gingras, *Directeur scientifique des Presses
de l'Université de Montréal (Canada)*

Mariona Tomàs-Fornés, *Université de Barcelone (Espagne)*

Nathalie Burnay, *Université de Namur (Belgique)*

Geneviève Zubrzycki, *Université du Michigan (États-Unis)*

Diane Farmer, *Université de Toronto (Canada)*

Gisèle Sapiro, *École des Hautes Études en Sciences Sociales
(France)*

Imed Melliti, *Université de Tunis El Manar (Tunisie)*

SOCIOLOGIE ET SOCIÉTÉS paraît deux fois l'an : à l'automne et au printemps.

Correspondance

(contenu de la revue, manuscrits, etc.)

Sociologie et sociétés

Département de sociologie

Université de Montréal

C. P. 6128, succ. Centre-ville

Montréal (Québec) H3C 3J7 Canada

Tél. : 514-343-6625

Télec. : 514-343-5722

Courriel : resocsoc@socio.umontreal.ca

www.sociologieetsocietes.ca

POUR TOUTE INFORMATION :

(droits de reproduction, publicité, etc.)

LES PRESSES DE L'UNIVERSITÉ
DE MONTRÉAL

C. P. 6128, succ. Centre-ville

Montréal (Québec) H3C 3J7 Canada

Tél. : 514-343-6933 • Téléc. : 514-343-2232

Courriel : pum@umontreal.ca

ISBN 978-2-7606-5439-6 (PAPIER)

ISBN 978-2-7606-5440-2 (PDF)

ISSN 0038-030X

DÉPÔT LÉGAL, 3^e trimestre 2025

BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC

Tous droits de reproduction, d'adaptation
et de traduction réservés.

© Les Presses de l'Université
de Montréal, 2025

Présentation de *Sociologie et sociétés* sur le site des Presses de l'Université de Montréal :

<https://www.pum.umontreal.ca/revues/sociologie-et-societes>

Version numérique de *Sociologie et sociétés* sur la plateforme Érudit :

<http://www.erudit.org/revue/socsoc/apropos.html>

Index et anciens numéros disponibles en accès libre.

La présente publication est indexée dans Bibliographie internationale de sociologie, Documentation politique internationale, FRANCIS, Geographical Abstracts: Human Geography & Geobase, IBR, IBZ, PAIS, Persée, Repère, Science et culture, SocIndex, Sociological Abstracts, Index savant.

Cette revue est publiée avec l'aide de subventions du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH) et du Fonds de recherche du Québec – Société et culture.