

Protection sociale, solidarité et lien territorial :
L'avenir de l'Etat social dans la mondialisation

COLLOQUE “COMPRENDRE LA SOLIDARITÉ”

Graduate Institute of International and Development Studies – IHEID

Genève, 7 mai 2010

Bruno Théret

CNRS, IRISSO
UNIVERSITÉ PARIS DAUPHINE

Préambule

Les sciences sociales ne sont pas destinées à décider de l'avenir, mais seulement à aider à la compréhension des faits sociaux observables. Cette compréhension sans cesse à réactualiser ne saurait dicter mais seulement éclairer les choix sociaux, lesquels sont toujours *in fine* des choix politiques gouvernés par des idéologies, des systèmes de valeurs non nécessairement ou totalement partagées, en tout cas hiérarchisées le plus souvent de façon différente par les divers acteurs en présence dans chaque société. En dernière instance donc, l'avenir appartient aux mouvements sociaux, aux résultats imprévisibles des luttes sociales qui sont la contrepartie du caractère inéluctablement conflictuel de la vie dans des sociétés structurées par des rapports de domination.

Les sciences sociales peuvent donc au mieux dresser un cadre théorique permettant de cerner les avenir possibles ouverts par les évolutions passées et les situations présentes, en mobilisant les enseignements de l'histoire et l'état présent des théories sociales. Certaines évolutions paraissent réversibles, d'autres plus irréversibles car inscrites dans des trajectoires de long terme. Ce cadre « savant » ne doit pas préjuger des choix politiques des analystes, même s'il est parfois possible de discerner des évolutions plus probables que d'autres. En conséquence, on ne peut dire l'avenir de l'Etat social et de la protection sociale, mais seulement plus modestement construire des scénarios possibles de leurs évolutions futures. A cette fin, il faut envisager ce futur en le replaçant dans l'environnement économique, social et politique actuel qui peut être caractérisé par trois grands types de tendance et/ou stratégies : les tendances endogènes au système de protection sociale lui-même, les tendances à la mondialisation des économies, enfin les tendances à la recomposition de la carte des sociétés politiques (par désagrégation et/ou création d'unions interétatiques régionales comme dans le processus de l'europanisation). Un tel cadrage nécessite 1/de repartir des origines - du passé -, 2/de faire le constat du présent, avant 3/d'en arriver à un futur que la crise mondiale structurelle qui se fait jour en 2007 oblige à reconsidérer de façon moins unilatérale qu'auparavant.

Mais avant d'en venir à cette grille historique d'analyse, je resituerai la question de l'avenir de la protection sociale par rapport à l'objet général du colloque qui est de « Comprendre la solidarité ». Je commencerai donc par quelques réflexions d'une part sur la dimension solidariste des systèmes nationaux de protection sociale, d'autre part sur l'extension de cette dimension requise par les changements d'échelle territoriale d'organisation des systèmes politiques.

I. Protection sociale et solidarité : du social au territorial

Les organismes de protection sociale ne sont pas en général considérés comme faisant partie du secteur de l'économie sociale et solidaire, peut-être du fait que les biens et services qu'ils délivrent sont considérés comme des biens tutélaires, i.e. sous contrôle de l'Etat et régis par un principe de centralisation-redistribution. Ce faisant deux réductions sont opérées par l'ESS: d'une part la solidarité y apparaît implicitement réduite à une solidarité horizontale, associée à la réciprocité (mutualité); d'autre part elle confond les systèmes de protection sociale avec leurs seules parties étatisées.

Concernant la première réduction, elle me paraît faire obstacle à une compréhension satisfaisante de la solidarité qui, selon de nombreux auteurs, mêle inextricablement l'horizontalité et la verticalité. Ainsi le Code civil de 1804 définit la solidarité comme « un engagement par lequel les personnes s'obligent les unes pour les autres et chacune pour tous » (Gauchet, 2003, p. 27). Et pour Marcel Gauchet (2003, 27-29)¹ « (...) la solidarité s'impose comme le nom d'une troisième voie entre l'individualisme libéral de stricte observance et le socialisme collectiviste. (...) Le concept de solidarité promet de concilier l'indépendance des personnes et la cohésion collective. C'est la promesse de cette articulation synthétique qui a fait la fortune de la notion. (...) C'est une notion de compromis (...) qui présuppose une certaine articulation entre l'individuel et le collectif. (...) Cette articulation ou cette troisième voie (...) sont ce qui s'est peu ou prou matérialisé dans nos Etats providence ». Pour Michel Borgetto (2003, 36)² également, « Le combat pour la solidarité (...) constitue sans nul doute l'objet et la raison d'être même de l'Etat-providence ».

J'ai moi-même développé l'idée que les systèmes nationaux de protection sociale sont des médiations institutionnelles articulant les logiques différenciées des ordres économique, politique et domestique, logiques hétérogènes qui correspondent aux trois grands principes d'intégration sociale polanyiens (marché, centralisation-redistribution, réciprocité). Chaque système est un compromis institutionnalisé particulier, spécifique à la trajectoire historique et culturelle du pays qui l'a institué; c'est un savant mélange de ces principes d'intégration qui participe de l'unité du tout social par delà sa différenciation en provinces de vie largement autonomes, mais qui restent interdépendantes. Dans cette perspective, un système de

¹ M. Gauchet, « A la charnière de l'individuel et du collectif », in C. Bec et G. Proccaci (dir.), *De la responsabilité solidaire. Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Paris, Syllepse, 2003, pp. 23-33.

² M. Borgetto, « La solidarité, l'égalité et la responsabilité face aux transformations de l'Etat-providence », in C. Bec et G. Proccaci (dir.), *De la responsabilité solidaire. Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Paris, Syllepse, 2003, pp. 35-49.

protection sociale solidarise la société, il participe de la cohésion sociale en régulant les conflits sociaux ouverts par la division sociale du travail. Et cette conception peut être étendue à la question territoriale, à la régulation des conflits inhérents aux divisions territoriales, autre principe central de division des sociétés modernes.

On peut donc comprendre la solidarité à l'œuvre dans les systèmes de protection sociale en un double sens :

- le sens privilégié par les philosophes politiques et les juristes qui veut qu'elle structure un niveau institutionnel intermédiaire entre l'individu et le tout social (le plus souvent représenté par l'Etat, mais pas nécessairement), soit un équivalent de l'action collective instituante selon John Commons³ ;

- le sens qu'une perspective plus structuraliste et d'économie institutionnaliste privilégiera plutôt d'un principe de médiation sociale entre des ordres de pratiques sociales hétérogènes assurant la cohésion sociale et territoriale dans les sociétés différenciées modernes⁴.

Ces deux significations de la solidarité vont de pair dans la protection sociale qui est à la fois une protection économique socialisée de la vie des individus contre les risques de la vie en société (vie au travail et domestique) et une protection de la société elle-même contre les risques de sa dissolution que font peser sur elle les conflits sociaux et territoriaux⁵.

Venons-en maintenant sur cette base à la seconde réduction implicite à l'exclusion de la

³ J. R. Commons, *Institutional Economics*, New Brunswick (NJ), Transaction Publishers, (1934) 1990.

⁴ Dans cette perspective, la protection sociale occupe en fait dans les sociétés contemporaines une place du même type que celle que C. Lévi-Strauss confère aux systèmes de parenté dans les sociétés non différenciées. Dans les deux cas, en effet, on est en présence d'un système constitutif d'un niveau de la société, système nécessaire mais non suffisant et qui cohabite avec d'autres systèmes constitutifs, quant à eux, d'autres registres : le système de la langue, le système des mythes, etc. pour la parenté; le système monétaire, le système juridique, le système de représentation de l'opinion publique (mass-médias), le système de représentation politique électoral et partisan, pour la protection sociale. La protection sociale participe ainsi au premier chef de la définition du social comme ensemble de médiations entre ordres économique, politique et domestique, mais ne l'englobe pas et ne rend pas compte de sa totalité. Ce n'est qu'un niveau du mode de régulation sociale et de la cohérence sociétale, niveau du social qu'il convient donc de préciser.

⁵ Plus précisément, la dimension systémique de la protection sociale fait que c'est 1/ un ensemble diversifié de politiques publiques et d'institutions destinées à protéger les individus et leurs familles contre les différents « risques » du travail et de la vie domestique; 2/ une forme économique de distribution et redistribution de l'accès de la population dans son ensemble à la monnaie; 3 /un dispositif systémique de protection de la société contre les risques sociaux et territoriaux de son auto-dissolution et/ou de l'épuisement en quantité et qualité de la population (le ou les peuples) qu'elle rassemble.

protection sociale du champ de l'économie sociale et solidaire, sa réduction à ses formes étatiques. Pour cela on peut formaliser les remarques précédentes sous la forme d'une structure élémentaire des systèmes de protection sociale qui resitue la nature particulière de l'Etat social (qu'on appelle en France l'Etat-providence) en son sein.

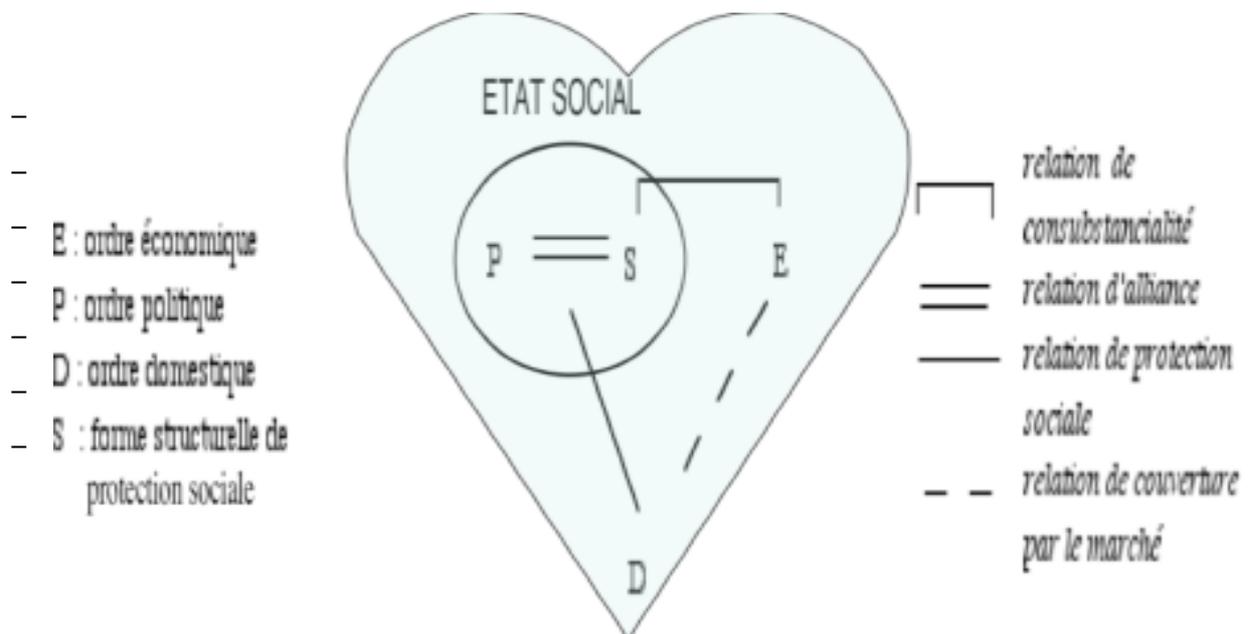
Les sociétés modernes sont différenciées, on vient de le dire : l'ordre économique capitaliste marchand s'y est autonomisé de l'ordre politique et de la sphère domestique. Le salariat est le produit de cette différenciation; il est à la fois un mode d'insertion économique de l'individu dans la société, via le marché du travail et son intégration dans une entreprise, et un mode d'insertion politique, via les droits-libertés et les droits-créances politiques constitutifs du statut de citoyenneté associé à la condition salariale dans les démocraties. L'inclusion sociale du salarié résulte de ce double mode d'insertion dans la société. Dans les sociétés salariales, l'Etat-providence est une forme institutionnelle spécifique que prend l'Etat, mais ce n'est pas l'Etat en tant que tel car c'est une forme hybride mêlant différents principes d'intégration sociale⁶. Ce n'est en outre que la partie visible de l'iceberg qu'est le système national de protection sociale, lequel inclut les « protections rapprochées » (selon l'expression de R. Castel) au sein de la famille, de l'entreprise, des administrations, et des réseaux sociaux. Le cas français, dans lequel les institutions de sécurité sociale sont autonomes (et de droit privé) vis-à-vis de l'Etat et mêlent constamment logique de l'assurance individuelle (financée par la cotisation sociale) et de l'assistance publique (financée par l'impôt), met en lumière le caractère composite des institutions de protection sociale : elles réunissent ces deux logiques en rendant obligatoire l'assurance et en faisant réciproquement de l'assistance un droit opposable (une obligation pour l'Etat).

En tant que protection de la société contre les risques de dissolution que fait peser sur elle

⁶ Dans le cas français, les caisses de sécurité sociale sont des organismes publics de droit privé fondés à la fois sur un principe assurantiel d'ordre contractuel et sur un principe d'obligation qu'elles ont hérité de l'Etat. Les cotisations sociales ne sont ni des impôts, ni des primes d'assurance, car elles sont à la fois d'ordre contractuel, car liées au contrat de travail et en rapport avec des prestations, et d'ordre tutellaire puisqu'obligatoires et, par là, soumises dans une certaine mesure à un principe de redistribution. C'est là une illustration d'une logique du type don, intermédiaire entre la logique de l'échange marchand et celle de la redistribution. Car d'un côté, le don, dès lors qu'il a été reçu, appelle le contredon : c'est donc un échange (non marchand). De l'autre, le contredon n'est pas en rapport direct avec le don, et entraîne ainsi de la redistribution. Mais cette redistribution ne passe pas par un centre unique, elle est polycentrique, ce qui ramène le contredon vers l'échange. C'est pour cela qu'on peut considérer que de tels organismes de protection sociale sont des institutions structurantes de la société civile. (Cf. B. Théret, « Vers un socialisme civil ? l'épreuve de la contrainte démocratique de différenciation de la société », in B. Chavance, E. Magnin, R. Motamed-Nejad et J. Sapir (dir.), *Capitalismes et socialismes en perspective. Evolution et transformation des systèmes économiques*, Paris, Editions La Découverte, 1999, pp. 43-78).

le désencastrement hors du social d'un ordre économique désormais structuré par un marché en quête d'autorégulation, la protection sociale dans les sociétés salariales prend la forme d'un système de liens sociaux réinstituant l'unité de la société en dépit de son fractionnement en ordres de pratiques hétérogènes. On peut alors formaliser la structure élémentaire de ce système, sa forme la plus simple, en la décomposant en quatre relations, à savoir la relation salariale d'insertion directe de la population dans l'ordre économique et trois relations spécifiques de protection sociale qu'on dénomme de consubstantialité économique (relation entre l'ordre économique et les institutions de protection sociale), d'alliance politique constitutive de l'Etat-providence (alliance entre ces institutions et l'ordre politique) et de protection sociale (par cette alliance de l'ordre) domestique. Cette formalisation schématisée dans la figure suivante permet de préciser le concept d'État-providence⁷.

Schématisation des relations constitutives d'un SNPS



Les États territoriaux sont des organisations sociales qui se légitiment traditionnellement par la protection de la vie de leurs assujettis, double protection des individus et des familles à l'intérieur du territoire qu'il contrôle, et de l'ensemble de la communauté vis-à-vis de l'extérieur. Le processus de différenciation sociale fait que la protection interne apparaît

⁷ Cf. B. Théret, "Les structures élémentaires de la protection sociale", *Revue française des affaires sociales*, Vol. 50, n°4, 1996 ; "Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation : fondements pour une lecture structuraliste des systèmes de protection sociale", *L'année de la régulation*, Vol. 1, 1997 ; "L'État-providence à l'épreuve des comparaisons internationales", in *L'État à l'épreuve du social*, Ph. Auvergnon, Ph. Martin, P. Rozenblatt et M. Tallard (dir.), Paris, Syllepse, 1998.

désormais comme relevant d'abord de l'ordre économique pour la grande masse de ceux qui accèdent au marché du travail, la protection externe restant seule l'apanage indiscuté du politique. L'État doit alors reconstituer ses sources internes de légitimité, d'une part, en se légitimant moins par un pouvoir immanent de protection de ses sujets que par son origine populaire et les règles démocratiques de sa gestion; d'autre part, en *s'alliant* avec les institutions de protection sociale de l'ordre économique, ce qui lui permet à la fois de réencastrer l'économique dans la société et de retisser une *relation de protection* de la population de type administratif. Cette relation redonne du contenu à la souveraineté interne en terme de contrôle de la reproduction domestique, de même qu'elle renforce l'autonomie du politique en permettant de limiter le recours à des formes démocratiques de légitimation⁸.

L'État providence doit dans cette perspective être vu comme "État-providence" (avec un trait d'union), c'est-à-dire comme alliance de l'État et du "bien-être" (*welfare state*), comme accouplement du social et de l'État (*Sozialstaat*), relation qui définit sans s'y réduire des formes spécifiques de l'État. *L'État-providence n'est donc bien pas l'État, encore moins tout l'État.* C'est seulement une relation qui lie l'État à l'économique par la médiation d'organismes de protection sociale et par laquelle passe un mode spécifique de sa légitimation.

Le côté État de l'État-providence n'est qu'une partie de la question, l'autre partie est celle de son rapport aux institutions de protection sociale proprement dites, c'est-à-dire de la nature même de l'alliance constitutive de l'État-providence. Ce qui n'empêche pas de penser que la forme de l'Etat-providence dépend de la forme de l'Etat lui-même, et donc de sa constitution et de sa configuration territoriale. L'Etat-providence assure la solidarité des diverses parties du corps social à l'échelle du territoire d'exercice de la souveraineté de l'Etat. Dès lors que cette souveraineté est remise en question ou recomposée selon une pluralité d'échelles spatiales comme dans les processus de fédéralisation, l'impact de l'Etat-providence sur la solidarité territoriale jusque là implicite et peu questionné se révèle crucial. La société politique connaît alors un risque de décomposition territoriale que le système de protection sociale doit prendre

⁸ Dans cette perspective, la "dette sociale" (mise en scène, par exemple, en France par le solidarisme durkheimien) est aux systèmes de protection sociale dans les sociétés salariales ce que la prohibition de l'inceste est aux systèmes de parenté dans les sociétés "sauvages". C'est elle qui fonde la nécessité de l'alliance du politique et de l'économique, une alliance entre l'État et le capital qui passe par des institutions distributrices de protection sociale comme l'alliance entre groupes non consanguins passe par la circulation-distribution des femmes entre ces groupes. L'enjeu de cette nouvelle alliance "sociale" entre le politique autonomisé du religieux institué et l'économique autonomisé du politique, n'est autre que la reconstruction d'une relation de protection du domestique articulant les fondements toujours juridico-étatiques de la reproduction généalogique (P. Legendre, *Les enfants du texte. Etude de la fonction parentale des Etats*, Paris, Fayard, 1992) et les fondements désormais monétaro-économiques de la reproduction viagère de chaque génération.

en charge. La question du partage des ressources économiques entre les territoires devient une question centrale qui interfère avec celle de leur partage entre les individus considérés abstraction faite de leur appartenance territoriale. La période actuelle, avec la mondialisation, la décomposition territoriale des pays du monde ex-communiste (entre autres) et l'europanisation, rend cette question brûlante et oblige à l'intégrer à la problématique de la solidarité passant par la protection sociale. A vrai dire, il ne s'agit pas d'une question nouvelle, mais d'une question jusque-là occultée dans la plupart des recherches comparatives internationales sur les Etats sociaux, supposés tous unitaires, alors même qu'une partie considérable (la quasi totalité dans les Amériques) de la population mondiale vit dans des systèmes politiques de types fédératifs. A partir des recherches menées sur la genèse, le formatage et la dynamique des institutions de protection sociale dans de tels systèmes fédératifs, on devrait pouvoir tirer des enseignements pour mieux comprendre les avenir possibles de la protection sociale en fonction des orientations prises par les recompositions territoriales associées à la mondialisation et à l'europanisation. Je reviendrai sur ce point à la fin de ce texte.

II. Le passé: crise du libéralisme et émergence-stabilisation de l'Etat social dans le cadre de la régulation keynésiano-fordiste du capitalisme

La formalisation précédente de la solidarisation des sociétés par la protection sociale s'est révélée être un instrument utile pour analyser d'un point de vue comparatif la diversité des systèmes nationaux observables, tout en montrant la généralité du développement de leurs caractères communs dans les capitalismes développés. En jouant d'une combinatoire des oppositions entre les relations qui composent la structure élémentaire formalisée, on peut en effet dégager un certain nombre de types abstraits de systèmes de protection sociale. Trois critères de différenciation des SNPS et de leurs fonctionnements dynamiques en ressortent. Un premier critère a trait au degré relatif de couverture et d'intensité de la protection sociale globale (force de la relation [P-S] – D par rapport à la relation E-D, un équivalent du degré de démarchandisation mis en avant par G. Esping Andersen⁹). Le second concerne le degré relatif d'étatisation de l'Etat-providence (ou d'autonomie des organisations de protection sociale vis-à-vis de l'Etat tutélaire, un équivalent du degré de *welfare-stateness* de P. Flora¹⁰). Le troisième renvoie aux logiques de fonctionnement des systèmes d'ensemble, à "l'esprit de

⁹ G. Esping Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, 1990.

¹⁰ P. Flora, « Introduction », in *Growth to the limits. The Western European Welfare States since World War II*, P. Flora (ed.), Berlin New York, De Gruyter, 1986.

leur institution” en quelque sorte : protection associée au mérite individuel (la logique économique – marché ou entreprise – prédomine sur la logique domestique de reproduction de la population) ou au besoin social (la logique domestique prédomine au contraire sur la logique économique). Ces trois critères permettent de repérer des idéal-types et de construire à partir d'eux un référentiel d'analyse dans lequel, hormis ces idéal-types, la plupart des pays apparaissent comme des hybrides¹¹.

La figure suivante présente ces idéal-types. Je les présente ici non pour mettre l'accent, comme plus usuellement, sur la diversité des capitalismes salariaux providentialistes, mais pour montrer la portée heuristique de la structure commune de solidarité qui les fonde et qui est à mes yeux au cœur du développement de tout capitalisme salarial sur une base nationale. Dans la période fordiste keynésienne qui s'est achevée dans la seconde moitié des années 1970, la plupart des pays capitalistes centraux (y-compris le Royaume Uni) ont connu un fort développement de leurs SNPS (y-compris les systèmes à Etat providence faible, compte tenu d'une forte protection d'entreprise) qui s'appuyait sur un cercle vertueux de bouclage du rapport salarial. L'Etat social élevait les qualités de la force de travail (éducation, santé, sécurité, motivation), lesquelles en étant valorisées sur les marchés du travail, permettaient des augmentations de la productivité, partiellement répercutées dans les salaires et donc les cotisations sociales, ce qui permettait l'extension de la protection sociale et de la qualité de la main d'œuvre, et donc des salaires et des cotisations sociales, etc.

¹¹ Le cas français peut être considéré comme un hybride (entre Allemagne et Suède). Cf. B. Théret, « Sistemas nacionales de proteccion social y representacion politica en la regulacion societal: un enfoque morfogenetico estructuralista del cambio institucional desde una perspectiva comparada con especial referencia a los casos de Japon y Francia », in C. Barba Solano, G. Ordoñez Barba, y E. Valencia Lomeli (coord.), *Mas alla de la pobreza. Regimenes de bienestar en Europa, Asia y America*, Guadalajara – Tijuana, Universidad de Guadalajara – El Colegio de la Frontera Norte, 2009, pp. 71-108.

Quatre idéal-types de systèmes nationaux de protection sociale

Quatre idéal-types de systèmes nationaux de protection sociale et leurs modèles structurels

P.S.	<i>lignée sociétaria, individualiste : logique du mérite</i>	<i>lignée communautaire, holiste : logique du besoin</i>
F a i b l e	<p><u>SNPS libéral-individualiste</u></p> <p>USA</p>	<p><u>SNPS libéral-paternaliste</u></p> <p>JAPON</p>
F o r t e	<p><u>SNPS social-corporatiste</u></p> <p>ALLEMAGNE</p>	<p><u>SNPS social-étatiste</u></p> <p>SUÈDE</p>

Ce cercle vertueux qui allait de pair avec une réduction des inégalités sociales, compte tenu du régime monétaire d'«étalon-travail» qui l'accompagnait¹², s'est grippé au tournant des années 1960-1970 pour toute une série de raisons qui ont fait système.

Au plan économique, la saturation de la consommation de masse dans le cadre national a poussé à l'ouverture commerciale et financière et à la sortie des régimes d'accumulation centrés sur le marché intérieur. L'élévation des exigences citoyennes des salariés (refus du troc entre accès à la consommation de masse via la dynamique de croissance du salaire versus acceptation passive du taylorisme et plus largement du pouvoir patronal dans l'entreprise – 1968) a remis en cause les fondements idéologiques du modèle de croissance. Le salaire devenant moins un élément de la demande qu'un coût pour le patronat à la recherche d'une compétitivité prix, l'indexation des salaires sur la productivité a été remise en cause. Le chômage a été réactivé, un hiatus croissant entre les «titres» des salariés et les «postes» de travail se développant et entraînant la mise en jachère d'une partie croissante de la main d'œuvre désormais non exploitable à la valeur anticipée à partir des titres.

Au plan politique, du fait de la remise en cause par les Etats-Unis en 1971-1972 du

¹² Cf. R. Boyer, « D'une série de "national labour standards" à un "european monetary standard"?: théorie et histoire économiques face à l'intégration monétaire européenne », *Recherches économiques de Louvain*, 59(1-2), 1993.

système monétaire international issu des Accords de Bretton Woods, les Etats nationaux ont cherché à sortir des contraintes de l'étalon-travail (indexation des salaires sur les prix et régime monétaire accommodant) et à se libérer de leur engagement coûteux dans le compromis capital-travail, engagement qui est devenu un obstacle financier au développement des nouvelles stratégies mercantilistes au niveau international¹³. La dynamique inflationniste de la gestion des conflits sociaux est devenue une menace pour la stabilité des régimes monétaires nationaux à partir du moment où la spéculation financière a été autorisée à se développer librement.

Dans l'ordre domestique enfin, l'Etat-providence s'est révélé victime de son succès, i.e. des transformations sociodémographiques touchant aux modes de vie et à la structure de la famille : l'allongement de l'espérance et de la durée de vie augmentent le poids des dépenses de santé et de retraite et engendrent un risque nouveau de dépendance des personnes âgées; l'égalisation des statuts sociopolitiques femmes/hommes, la démocratisation de la vie domestique (divorce par consentement mutuel), la salarisation des femmes entraînent la remise en cause du modèle du "*male breadwinner*" sur lequel avaient été jusque là bâtis les systèmes de protection sociale; ce qui conduit à l'abandon du "salaire familial", à la réduction tendancielle des salaires individuels (la norme devenant progressivement celle de familles à deux apporteurs de revenus), et à l'émergence d'un risque nouveau de pauvreté occasionnelle pour les familles devenant monoparentales (et donc à un seul apporteur de revenu).

III. Le présent: les impacts de la mondialisation néolibérale et de l'eupéanisation sur les systèmes nationaux de protection sociale

La mondialisation et l'eupéanisation néolibérales qui se développent dans les années 1980 et prennent leur essor après la chute du mur de Berlin à partir de 1989, correspondent à un changement radical des régimes fordistes d'accumulation du capital et des régimes budgétaires keynésiens. Elles correspondent à un nouveau rêve américain des élites économiques et politiques des nations occidentales qui cherchent à dépasser les limites du mode de croissance centré sur les marchés internes. Elles correspondent aussi à une lutte politique entre Etats pour un surcroît de puissance et la redéfinition de leur place dans la hiérarchie mondiale. Elles impliquent un changement radical du salariat qui est surtout

¹³ Cf. B. Théret, « La mondialisation comme discours organisateur d'une stratégie d'Etat: l'exemple du Canada », *Les Temps Modernes*, n° 607, 2000, pp. 77-96; « La mondialisation: phénomène subi ou stratégie d'Etat ? », in M.-C. Naves et C. Patou (dir.), *La mondialisation comme concept opératoire*, L'Harmattan, 2001, p. 109-131.

caractéristique des pays anglo-saxons, traditionnellement les plus libéraux, mais s'est étendu progressivement sous des formes spécifiques dans les autres pays développés et moins développés (ce modèle est la source du programme actuel de la présidence Sarkozy en France).

Dans le nouveau modèle, la croissance est tirée par les exportations et la compétitivité des produits nationaux. Les salaires et les cotisations et prestations sociales doivent donc être réduits le plus possible car ils sont considérés comme un coût et non plus comme un élément central de la demande. L'ouverture financière implique que l'inflation soit minimale et non plus ajustée au taux de chômage (ce qui signe la fin des politiques keynésiennes de relance et se traduit par une croissance plus lente et la réapparition des *business cycles* avec retour périodique tous les 8 à 10 ans des récessions¹⁴). Le chômage structurel devient une bonne chose, car il permet de peser sur les salaires. La pauvreté doit être contenue, mais l'assistance ne doit pas être désincitative.

Comme tous les pays adoptent les mêmes objectifs, le jeu est à somme négative et conduit tendanciellement à une récession de la demande globale mondiale. Cette demande devient dépendante des Etats-Unis, seul pays qui peut continuer à mener une politique monétaire accommodante du fait de la domination de sa monnaie, le dollar. La demande intérieure est également soutenue par le crédit à la consommation dont les salariés deviennent dépendants (leurs salaires, en baisse, servent pour une part croissante à payer les intérêts de leur endettement, en hausse). Ils vivent ainsi sous la menace permanente de tomber dans la pauvreté. D'où leur acceptation de la flexibilité, i.e. du report sur eux des aléas conjoncturels du marché. Le système bancaire est réorienté: il finance désormais les marchés financiers, la dette publique et la dette des ménages. La banque de type keynésien est remise aux oubliettes. Le risque systémique de récession généralisée augmente avec la réorientation de l'activité des banques vers des activités rentières et spéculatives, et la remise en cause des cloisonnements entre banques d'affaires et de dépôts, et avec le développement des marchés à terme de « produits » financiers destinés en théorie à pallier au manque d'une monnaie de compte internationale stable.

L'impact du nouveau modèle sur les systèmes de protection sociale est important ; il s'agit désormais de les réduire comme les salaires ou d'en faire un nouveau champ d'investissement capitaliste. La conception de la solidarité qui est mise en avant est radicalement transformée; d'une solidarité élargie faisant cause commune avec le principe égalitaire, on passe à une solidarité résiduelle qui s'attaque à ce principe en mettant en avant désormais l'équité (i.e. des

¹⁴ Cf. J.C. Barbier et B. Théret, *Le système français de protection sociale*, Paris, La Découverte, Repères, 2009.

politiques redistributives ciblées sur les groupes les plus défavorisés)¹⁵. L'idéal du type individualiste libéral de l'Etat social est en effet de le limiter à réguler la pauvreté, c'est-à-dire à la maintenir (car elle justifie la baisse des salaires) dans les limites de sa soutenabilité sociale. La protection sociale est globalement stigmatisée comme désincitative au travail, à la fois du côté des cotisations sociales (pour l'offre de travail) et du côté des prestations sociales (pour la demande). L'incorporation à la force de travail des bénéficiaires de la protection n'est plus reconnue que de manière restrictive sur le marché du travail. Une partie de plus en plus importante de la ressource population est mise en jachère (inactivité et chômage). La dimension sociétale de la protection sociale est oubliée et celle-ci n'est plus vue que comme une série de risques sociaux indépendants divisés en :

- risques "positifs" : ils concernent la vieillesse et la santé (80% des dépenses totales), qu'il s'agit moins de réduire que de prendre en charge de façon privative; car il s'agit de champs potentiels importants d'investissement financier (retraites par capitalisation et assurance santé) et commercial ("capitalisme thérapeutique", médicaments et entreprises marchandes de services médicaux).

- risques "négatifs": à savoir chômage, famille, accidents du travail, pauvreté, dont le coût de couverture et le potentiel de perturbation des équilibres naturels de marché doivent être réduits.

Pour ce qui est du cas français¹⁶, la société a fortement résisté à ce retour du libéralisme économique, et l'Etat social s'est adapté tant bien que mal, compte tenu de son hybridité, pour ne pas sombrer. Les éléments béveridgiens se sont renforcés du côté financement (en raison d'une baisse de la part des cotisations sociales) et du côté prestations sociales (institution du "revenu minimum d'insertion" (RMI) pour les sans emploi). Une étatisation renforcée du système (création de la contribution sociale généralisée (CSG), forme hybride d'impôt et de cotisation sociale, et institution d'un contrôle parlementaire sur le budget de la Sécurité sociale) s'accompagne d'une privatisation plus mimée qu'effective (hopitaux). Le bismarkisme se maintient dans le secteur de la santé avec le nouveau régime de la "couverture maladie universelle" (CMU) et l'hégémonie renouvelée des médecins libéraux. Finalement un

¹⁵ Cf. B. Jobert et B. Théret, « France, la consécration républicaine du néolibéralisme », in B. Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe: idées, recettes et pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994, pp. 21-85; B. Jobert, « De la solidarité aux solidarités dans la rhétorique politique française », in C. Bec et G. Proccaci (dir.), *De la responsabilité solidaire. Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui*, Paris, Syllepse, 2003, pp. 69-81.

¹⁶ Voir J.-C. Barbier et B. Théret, *op. cit.*

nouveau pacte social inflationniste se constitue dans lequel les mutuelles sont de plus en plus intégrées au système d'ensemble sous la tutelle de l'Etat. Le financement par répartition des retraites est finalement conforté, mais l'érosion programmée du niveau de couverture vise à faire place au développement de la capitalisation. L'assurance-chômage devient assurance-emploi et l'activation des chômeurs est le maître mot (flexicurité). Le passage récent du RMI au "revenu de solidarité active" (RSA) témoigne d'une volonté de mettre en place une logique de *workfare* pourtant étrangère à l'imaginaire solidariste français de la dette sociale. Mais d'un autre côté le passage à partir de 1998 à la semaine de 35 heures est venu tempérer l'injonction au travailler plus. Les allocations familiales sont plus ciblées. Mais le nouveau risque social de la "dépendance" émerge et est couvert par une allocation personnalisée d'autonomie.

Cela dit, en France comme ailleurs, on observe depuis les années 1980 une croissance très significative des inégalités et de la pauvreté. En conformité avec le libéralisme économique qui a inspiré les politiques sociales ces 30 dernières années, mais aussi avec la logique bismarckienne (méritocratique-corporatiste), l'accroissement de la dimension béveridgienne¹⁷ du système français de protection sociale n'a pas été dans le sens d'une réduction des inégalités sociales et de la pauvreté qui, au contraire, se sont développées, l'ajustement beveridgien se faisant plus à l'anglaise qu'à la suédoise ou à la danoise. Les vertus supposées de l'inégalité dans la dynamisation de l'économie et donc l'amélioration du sort des plus pauvres par rapport à des politiques égalitaristes attendent toujours d'être vérifiées. Or ces politiques sont plus que jamais à l'ordre du jour aujourd'hui dans une France qui se rallie à un néolibéralisme extrême au moment même où celui-ci commence à être rejeté dans les pays anglo-saxons qui l'ont adopté les premiers.

La crise financière violente qui vient de montrer l'extrême fragilité des bases idéologiques de telles politiques - l'idée de marchés efficients et autorégulateurs, celle de l'optimalité économique et sociale d'un comportement humain strictement régi par une rationalité instrumentale -, n'a pas encore modifié l'orientation des politiques sociales. D'ailleurs, pour certains économistes bien en Cour comme Charles Wyplosz, une telle modification n'aurait pas lieu d'être puisque la crise serait terminée et le chômage sur le point de revenir à la normale. Depuis cette annonce optimiste, il y a eu quelques naufrages en Europe qui ne sont

¹⁷ Le *beveridgisme* commun à certains Etats sociaux libéraux et social démocrates associe la protection sociale à la citoyenneté politique et non au statut de salarié comme dans le *bismarckisme*. La France est un hybride de ces deux référents, mais la dimension bismarckienne y est dominante et l'idéal beveridgien d'une couverture intégrale de tous les citoyens y a été recherché au travers de la généralisation d'institutions de type bismarckien et de leur solidarisation par des transferts de compensation entre elles et avec des fonds d'Etat.

pas sans rappeler les dernières crises qu'a connu notamment l'Amérique latine à la fin des années 1990. La plupart des Etats et les Banques centrales se retrouvent avec des dettes financières sans commune mesure avec celles qui étaient avant la crise stigmatisées comme insoutenables et justifiant des coupures dans les dépenses sociales. Et la finance privée remise à flot par la prise en charge par les Etats de leurs actifs "pourris", peut se remettre à spéculer sur la crédibilité de ces derniers quant à leur capacité à honorer leurs dettes "souveraines" ainsi grevées.

Alors que peut bien nous réserver le futur de l'après crise ? Les vieilles questions restent-elles d'actualité ? Allons nous vers un modèle salarial étatsunien dont ceux-là mêmes qui l'ont proné semblent maintenant vouloir sortir ? Allons nous vers une nouvelle pauvreté des futures personnes âgées (l'espérance de vie au travail étant réduite alors que les durées de cotisation pour des retraites pleines elles-mêmes restreintes s'allongent) ? Quel avenir pour les fonds de pension dans un contexte de perte de confiance dans les institutions financières ? Allons nous vers le *workfare* ? Une santé à deux ou trois vitesses ? La refamilialisation de la protection ? La privatisation des hopitaux ?

IV. Le futur : des avènements de l'Etat social fonction des scénarios de sortie de crise

Vu que le néolibéralisme, qui se confond désormais avec la mondialisation et les formes actuelles de l'eupéanisation, exacerbe tant le risque social (inégalités sociales, destruction du lien social et de la paix civile) que le risque territorial (inégalités territoriales, décomposition des sociétés politiques territorialisées) et le risque écologique (destruction des ressources naturelles, y-compris la matière première humaine), on ne peut plus réfléchir au futur de l'Etat social en faisant abstraction des évolutions mondiales et européennes. Leur impact est désormais direct notamment en raison de l'encore actuel régime monétaire international, régime de "répression monétaire" soumis aux exigences de la finance de marché et antagonique, en tant qu'il organise la captation d'une part de plus en plus importante des ressources publiques, au maintien d'une protection sociale développée (et à son développement là où elle n'est pas développée). Ces évolutions contraignent désormais les modalités de distribution des revenus et remettent en cause les cadres territoriaux dans lesquels se sont développés les Etats sociaux. Les questions démographiques elles-mêmes ne peuvent plus être envisagées en faisant abstraction des mouvements migratoires, de la circulation internationale de l'épargne, de la perte de confiance dans les institutions financières. L'eupéanisation pose, quant à elle, la question de la pluralité des échelles territoriales de l'Etat social et de son rôle dans le maintien et/ou la recomposition des

territoires politiques en Europe. Pour autant il ne faut pas sous-estimer l'importance des transformations en profondeur que connaissent les sphères domestiques nationales.

Toutefois ces évolutions ne sont nullement stabilisées et n'ont rien de naturel. Comme souligné en préambule, l'avenir est radicalement incertain et dépend de choix politiques qui découlent eux-mêmes de rapports de puissance entre les Etats et entre les forces sociales en présence. La crise actuelle a créé les conditions d'un affaiblissement des forces néolibérales et d'un retour de la figure de l'Etat régulateur, mais il semble que les leçons qui auraient pu (et dû) en être tirées ne l'ont pas encore été. Faut-il encore attendre une nouvelle crise atteignant cette fois la crédibilité financière, politique et sociale des Etats eux-mêmes, empêtrés dans leurs dettes et la "répression monétaire" à laquelle ils se sont autoassujettis tout en exemptant les acteurs de la finance de marché ? Faute de pouvoir prévoir le futur, on peut néanmoins envisager divers scénarios d'évolution au niveau international dans lesquels la place de l'Etat social ne peut être que différente.

Quatre scénarios internationaux semblent rendre compte de l'ensemble des avenir possibles de l'état du monde au point où celui-ci en est arrivé:

1/ Le premier qu'on peut dire de type « étatsunien » correspond au maintien de la mondialisation dans sa forme actuelle (liberté totale des mouvements de capitaux, absence de monnaie internationale autre que le dollar), avec seulement des corrections des « excès » des « intermédiaires financiers », jusqu'à la prochaine crise (fatale cette fois peut-être, compte tenu des faillites d'Etats qu'on peut anticiper). Dans ce cas, l'Etat social de type libéral résiduel reste l'horizon des réformes jusqu'à ce que le constat de la non viabilité globale d'un tel système du monde ne s'impose vraiment.

2/ Le second qu'on peut dire « des émergents », en supposant que les pays dits « émergents » dont actuellement les réserves monétaires sont dollarisées ont intérêt à un tel scénario, correspond à un changement du mode de mondialisation avec notamment la création d'une monnaie internationale de compte stable rendant inutiles la majeure partie des marchés à terme et des dérivés financiers. La coopération tempérerait alors la concurrence, l'autodéveloppement des marchés intérieurs redeviendrait possible et avec lui, le ressourcement d'un Etat social productif (social-écologique).

3/ Un troisième scénario qu'on peut dire de type « européen » correspond au fractionnement et à une rehiérarchisation de l'espace mondial sur la base consolidée de blocs continentaux régionaux. Ce scénario implique une limitation des mouvements de capitaux, des monnaies communes régionales, une fédéralisation – interne et externe - des Etats. Dans ce cas, l'Etat social regagnerait en importance en tant que non plus seulement lien social, mais aussi comme participant au nouveau lien territorial qui doit assurer la pérennité de ces blocs.

4/Le quatrième scénario qu'on peut qualifier de « protectionniste » correspond au repli sur eux-mêmes de la majorité des Etats défavorisés par le processus de mondialisation en raison de l'absence de solidarité entre territoires. Dans ce cas aussi, un Etat social développé retrouverait de l'importance en tant qu'il devrait participer à la légitimation souverainiste de cette stratégie de fermeture.

Les trois derniers scénarios sont des scénarios de sortie de la mondialisation néo-libérale. Ils impliquent de sortir à la fois du jeu à somme négative de la généralisation des modèles de croissance tirés par les exportations (surtout si les Etats-Unis ne peuvent plus tirer la demande mondiale), du modèle de restriction salariale faisant reposer la consommation intérieure sur le crédit et un endettement à vie des ménages (par accroissement de la part salariale et le partage des gains de productivité), et de la « répression monétaire » et des spirales de l'endettement public qu'elle entraîne (par régulation plutôt que suppression du pouvoir monétaire de l'Etat, et un ancrage hors marché des monnaies nationales).

Ces scénarios conduisent alors, mais à différentes échelles géographiques pour chacun d'entre eux, d'une part à restaurer le rôle redistributif des puissances publiques afin d'assurer un ajustement entre offre et demande (compte tenu de l'inefficience désormais reconnue des marchés autorégulés) et à revaloriser le financement public par la mutualisation (répartition) plutôt que par la capitalisation (vue la reconnaissance de la montée des incertitudes sur le futur de la valeur de la richesse et une croissance probable de la défiance des épargnants); d'autre part à dynamiser l'économie en revalorisant le caractère productif incitatif de la protection sociale (en tant qu'elle sécurise les attentes) et en réduisant la pauvreté et les inégalités en tant qu'elles sont une perte de ressources productives qu'il ne s'agit pas seulement de contenir dans les limites de la paix civile; enfin à renouer avec un modèle démocratique de lutte contre les inégalités sociales par l'édiction de normes sociales fixant des limites explicites aux écarts de revenus et de patrimoines (retour à une fiscalité plus citoyenne - impôt direct progressif; élargissement de la protection des risques individuels de la vie domestique en assurant le risque de pauvreté occasionnelle des ménages monoparentaux).

V. La dimension territoriale de la protection sociale

Pour maints chercheurs, le scénario de type européen apparaît comme le plus probable. Je le privilégierai également ici pour développer le thème de la dimension territoriale de la protection sociale, car c'est aussi le scénario qui pose le plus de problèmes nouveaux à la recherche en sciences sociales, du fait qu'il oblige à sortir du cadre des raisonnements

habituels qui, en se situant dans le « comme si » les Etats nationaux étaient des Etats unitaires souverains dans tous les domaines de compétence, postulent une stabilité des échelles spatiales de l'ordre politique. Ce scénario pose en effet, si on en examine les conséquences sous l'angle de la solidarité, le problème du fédéralisme social. Une dernière raison de le privilégier est que le processus d'européanisation qui s'est développé bien avant la mondialisation, laquelle n'a fait que le relancer, préfigure un tel scénario; son étude peut ainsi conduire à la déduction de certaines conditions de la viabilité d'un fédéralisme social envisagé comme participant de la sortie de crise¹⁸.

Les recompositions territoriales mettent en lumière une dimension de l'Etat social peu apparente dans les Etats territoriaux unitaires, mais évidente et centrale dans les fédérations, à savoir celle qui a trait à l'égalisation des conditions d'accès aux biens sociaux sur tout l'espace relevant d'un même ordre politique. Lorsque le monde était stabilisé au plan géo-

¹⁸ Je reprends ici des thèses progressivement développées dans B. Théret, "Federalism and Regionalism: a comparative analysis of the regulation of economic tensions between regions by intergovernmental transfers programs in Canada and the USA", *International Journal of Urban and Regional Research*, 23(3), 1999, pp. 479-512 ; "La solidarité sociale dans le pacte fédéral canadien. Histoire d'une crise et de son dénouement", *Critique internationale*, n° 11, 2001, pp. 145-160; *Protection sociale et Fédéralisme. L'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*, PIE-Peter Lang, Bruxelles-Basle, et PUM, Montréal, 2002; "Mondialisation et Etat-providence. Les risques et contradictions de la stratégie de mondialisation de l'Etat fédéral canadien", in *Transformations du travail et croissance économique*, B. Lamotte et A. Mounier (dir.), Paris, L'Harmattan, 2002, pp. 145-176.; Dossiers de *Sociétés contemporaines* : « Intégration territoriale et politiques sociales en Europe : la construction de l'Union européenne », n° 47, 2002, et « Politiques sociales et constructions fédérales des territoires politiques : quatre études de cas » (Allemagne, Canada, Espagne et Suisse), n° 51, 2003 ; "Canada's Social Union in Perspective : Looking into the European Mirror", in S. Fortin, A. Noël, and F. Sainte-Hilaire (eds), *Forging the Canadian Social Union. SUFA and Beyond*, Montreal, IRPP – McGill University Press, 2003, pp. 197-234; "Le fédéralisme, moteur ou régulateur de la mondialisation ? Une comparaison Canada / Union Européenne", in *Fédéralismes et Mondialisation. L'avenir de la démocratie et de la citoyenneté*, J. Duchastel (dir.), Montréal, Athéna, 2003, pp. 29-63; "Du principe fédéral à une typologie des fédérations : quelques propositions ", in *Le Fédéralisme dans tous ses états : gouvernance, identité et méthodologie*, J.-F. Gaudreault-Desbiens et F. Gélinas (eds.), Bruxelles : Bruylant, et Montréal : Yvon Blais – Carswell, 2005, pp. 99-133; « Politiques sociales et fédéralisme politique. Des relations d'interdépendance qui peuvent être positives ou négatives selon le type de fédéralisme », *Lien social et politiques*, n° 56, 2006, pp. 41-56 ; "La dynamique de la protection sociale au Canada et au Québec au regard de l'Union européenne et de la France", *Informations sociales*, n° 143, 2007, pp. 28-41; « Le fédéralisme canadien : un modèle pour l'Union européenne ? », in G. Boismenu et I. Petit (eds), *Regards croisés sur l'Europe qui se fait : une approche interdisciplinaire*, Montréal, PUM et Paris, Editions de la MSH, 2008, pp. 23-37; « Gouverner la sécurité sociale ou gouverner par la protection sociale ? », in *Quel modèle de sécurité sociale pour la Belgique de demain ?*, P. Reman, M. Glorieux et P. Vielle (sld), Bruxelles, Bruylant, (à paraître).

politique, les relations entre politiques sociales et maintien de l'unité d'espaces politiques fragmentés en régions hétérogènes – ce qu'on peut appeler le fédéralisme social – n'apparaissent pas comme un enjeu important et étaient de ce fait peu étudiées. Et c'est en raison d'effets d'hystérèse dans la pensée que la recherche actuelle sur les systèmes de protection sociale ne porte encore actuellement, pour l'essentiel, que sur la plus ou moins grande résilience des Etats providence nationaux aux politiques néo-libérales et à une mondialisation pensée en termes strictement économiques. En effet, le rôle de la protection sociale dans la reconfiguration des territoires politiques, de ceux qui se décompactent en se fédéralisant comme de ceux qui se fédéralisent en s'agréant, ne fait toujours pas l'objet d'une attention à la hauteur de l'enjeu.

Pourtant, ce n'est pas d'aujourd'hui que date le fait que nombre de sociétés sont divisées par des conflits engendrés par des inégalités économiques interrégionales persistantes et/ou par des différenciations territoriales des appartenances identitaires - diverses populations régionales tendant à valoriser leurs spécificités historiques et culturelles. En outre, on a pu observer depuis longtemps que même lorsqu'ils se veulent membres à part entière d'ensembles suprarégionaux dotés d'un Etat qui les représente souverainement dans le concert international, certains territoires d'échelle régionale peuvent être à la recherche de leur autonomie politique et revendiquer une part de souveraineté dans certains domaines de compétence, des compétences dont le contrôle peut même dans certains cas être associé à l'idée d'une identité nationale propre¹⁹. Mais ce n'est que dans les trente dernières années marquées du sceau de la mondialisation néolibérale, que la remise en cause des frontières politiques établies après la seconde guerre mondiale s'est intensifiée au point de rendre incontournable un développement de la réflexion autour de cette question dans les sciences sociales.

Les transformations de l'ordre géopolitique mondial se traduisent aujourd'hui par des restructurations profondes des échelles territoriales de légitimité des Etats et des formes de cette légitimité fondées sur la protection sociale. Certains Etats ont été dissous, d'autres sont apparus, d'autres encore ont cherché à s'unir en formant des entités politiques nouvelles à échelle continentale, certains autres enfin, et parfois les mêmes, se sont restructurés en redessinant leurs frontières intérieures et en réaménageant les relations entre pouvoir central et pouvoirs régionaux. Simultanément, on l'a vu, la nature et les formes institutionnelles de

¹⁹ Cf. D. Béland et A. Lecours, « Nationalisme et protection sociale : une approche comparative », *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, vol. XXX, n° 3, 2004, p. 319-331 ; « The Politics of Territorial Solidarity. Nationalism and Social Policy Reform in Canada, the United Kingdom, and Belgium », *Comparative Political Studies*, 38(6), pp. 676-703.

référence des systèmes de protection sociale mis en place dans le cadre des Etats nationaux ont été fortement remises en cause par les élites politiques et économiques de ces divers pays. Or, toute modification de l'inscription territoriale d'une société, qui entraîne un changement de la structuration de son système politique et des formes de l'appartenance sociale, ne peut que se répercuter sur le système de distribution des biens publics dont les prestations sociales constituent une part essentielle. Réciproquement, la protection sociale apparaît comme constituant une ressource cruciale dans la restructuration des territoires politiques, l'inclusion dans un système de protection sociale, l'accès à des droits sociaux étant aussi inclusion dans une communauté politique, celle précisément où de tels droits sont reconnus à tous ses membres. Ce qui a pu sembler n'être qu'une simple co-occurrence de changements dans les frontières des ordres politiques et dans les politiques sociales doit donc plutôt être considéré comme une corrélation.

La remise en cause de l'Etat social ne saurait donc être rapportée au seul jeu de forces économiques transnationales réclamant de meilleures conditions de compétitivité. Dans cette remise en cause se joue aussi une recomposition des frontières internes et externes des Etats qui leur est endogène. Les changements dans les politiques sociales sont aussi une conséquence du nouveau jeu concurrentiel de pouvoir entre les différents ordres de gouvernement qui émergent au sein des nouveaux systèmes politiques en gestation. D'où l'intérêt de s'interroger sur le rôle des institutions de protection sociale non seulement dans le maintien de l'unité des systèmes de gouvernement des sociétés, mais aussi dans la construction des frontières politiques au sein desquelles sont forgées les formes territorialisées de l'appartenance sociale et de la citoyenneté.

L'actualité de la remise en question du lien territorial ne doit pas laisser croire que nous serions dépourvus de tout outil de réflexion autre qu'hypothético-déductif et formel pour maîtriser intellectuellement un tant soit peu les évolutions en cours. Comme le révèle le peu de littérature portant sur la place des systèmes de protection sociale dans les systèmes politiques fédératifs²⁰, des relations étroites entre les formes de la protection sociale et celles du lien territorial peuvent effectivement être observées dans les fédérations établies de longue date. Ces relations paraissent également prégnantes dans les plus récentes comme la Belgique

²⁰ Outre les travaux cités notes 18 et 19, voir S Leibfried & P. Pierson (eds), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington : Brookings Institution, 1995; K. Banting & S. Corbett (eds), *Health Policy and Federalism*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 2002 ; D. Béland et F. Vergniolle de Chantal, « Fighting "Big Government" : Frames, Federalism, and Social Policy Reform in the United States », *Canadian Journal of Sociology – Cahiers Canadiens de sociologie*, 29(2), 2004, p. 241-264 ; H. Obinger, S. Liebfried & F. Castles (eds), *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

et l'Espagne des autonomies, et celles encore en formation comme l'Union européenne. L'étude des histoires passées et/ou (encore) en cours de ces fédérations doit ainsi permettre de mieux comprendre les tendances à l'œuvre dans les processus actuels d'intégration supranationale et/ou de déstructuration/restructuration infranationale de nombre d'Etats-nations.

De fait, l'étude d'une palette significative de cas de fédérations bien établies ou en gestation valide l'hypothèse selon laquelle dans les systèmes politiques fédératifs, les politiques sociales sont un enjeu de pouvoir interne à l'ordre politique en tant qu'elles sont un ingrédient essentiel de la légitimité étatique. Plus précisément, ces fédérations montrent que la concurrence entre ordres fédéral et fédéré de gouvernement pour la maîtrise ou le contrôle des politiques sociales participe de la configuration institutionnelle du système politique, de même qu'en retour, celles-ci sont largement modelées par le jeu institutionnel régulant les rapports entre les différents ordres de gouvernement. La diversité des cas étudiés permet également de voir que le sens de cette influence – est-elle favorable ou défavorable au développement de l'Etat social ? – dépend du jeu de formes institutionnelles spécifiques à chaque type de fédéralisme.

Plus précisément six propositions générales relatives à la relation entre protection sociale et unité territoriale peuvent être formulées :

La première proposition confirme que c'est moins l'économique que le politique qui conforme les systèmes nationaux de protection sociale.

La deuxième veut que ce soit moins le principe fédéral en lui-même que les formes précises de son institutionnalisation qui conditionnent la dynamique sociale d'un système fédéral (il y a des types différents de fédérations dont la viabilité repose à des degrés divers sur la protection sociale).

La troisième énonce qu'une péréquation fédérale des ressources budgétaires en faveur des entités fédérées les moins aptes à assurer par leurs propres moyens les missions associées à leurs compétences est un instrument de protection d'un système fédéral de gouvernement d'autant plus essentiel que les territoires à unifier sont culturellement hétérogènes et liés sur un mode intergouvernemental, ou alors que le risque d'invasion des compétences des unités fédérées par l'Etat fédéral est fort et que n'existent pas des substituts en termes de droits politiques à l'égalisation des droits sociaux.

La quatrième est qu'un Etat social développé se déploie généralement dans le cadre d'une fédération selon une diversité d'échelles territoriales et connaît de nombreuses asymétries.

La cinquième veut qu'une fédération n'a pas nécessairement vocation à se constituer en Etat-nation dès lors qu'est reconnu que le pacte fédéral doit faire place à l'expression d'un

pluralité d'identités territoriales.

Et la sixième proposition stipule que pour qu'il y ait diffusion des innovations sociales régionales à l'échelle d'une fédération, il faut que place soit faite au sein du pacte fédéral à des institutions qui permettent, voire obligent à l'égalisation des conditions d'accès aux prestations et services sociaux sur tout le territoire de la fédération.

Ces propositions inférées principalement des cas de cinq fédérations (Allemagne, Canada, Espagne, Suisse et Etats-Unis) conduisent, appliquées à l'union européenne, considérée comme une fédération en gestation, aux insights suivant :

La première proposition signifie qu'il n'y pas de modèle social européen préexistant et que celui-ci est à construire par la politique et dans le cadre d'une constitution politique, et non pas par l'économie (ce qui serait effectuer un choix politique implicite soustrait aux exigences démocratiques en faveur d'un *market-preserving federalism*, type étatsunien libéral de fédération).

La seconde proposition implique que la forme qui sera donnée à cette constitution politique est d'une grande importance pour la dynamique future de l'Europe sociale.

La troisième conduit à des attendus plus précis. Elle requiert de prendre en compte simultanément les trois grandes variables qui sont constitutives du haut degré d'hétérogénéité de l'Union européenne – intergouvernementalisme, multilinguisme, absence de solidarité financière entre Etats membres – et de les situer dans l'espace de référence constitué par les divers types de fédéralisme qu'il est possible d'isoler. Comme il apparaît d'après cette proposition qu'on est en présence d'un triangle d'impossibilité, cela conduit à déduire certaines conditions de viabilité d'une Europe fédérale et donc, finalement, à circonscrire des choix politiques²¹. En effet, comme le multilinguisme n'est pas une variable stratégique, i.e. manipulable politiquement ou aménageable institutionnellement, mais essentiellement un facteur limitant, il n'est possible, pour sortir de l'impossibilité logique d'une Europe politique dans sa configuration actuelle, que de jouer sur les deux autres variables de nature politico-institutionnelle, ce qui conduit à resituer l'Union européenne par rapport aux cas suisse (plutôt que étatsunien) et canadien. Deux trajectoires de développement de l'Europe politique apparaissent alors possibles, sans préjuger du jeu d'autres variables qui pourraient rendre plus ou moins viables l'une ou l'autre de ces trajectoires institutionnelles : l'une irait de l'intergouvernementalisme actuel vers un intra-gouvernementalisme – avec transformation du Conseil Européen en une chambre territoriale et montée en puissance du Parlement européen; c'est la voie suisse qui seule permet de faire l'économie de l'introduction de plus de solidarité

²¹ Cf. B. Théret, « Pourquoi l'Europe libérale n'est pas viable », in G. Raveaud, A. Saidi et D. Sauze (dir.), *Douze économistes contre le projet de Constitution européenne*, Paris : L'Harmattan, 2005, p. 111-125.

financière entre les Etats membres et conduit donc à une Europe sans légitimité sociale (sauf à ériger un régime spécifique européen d'assurances sociales associé à un statut européen des entreprises); l'autre consisterait à conforter l'inter-gouvernementalisme, ce qui ne pourrait se faire qu'au prix d'un développement d'une solidarité entre les Etats membres médiatisée par l'Union - avec délégitimation de la doctrine du juste retour, constitutionnalisation de règles de péréquation, développement d'un budget européen significatif conjointement à la mise en œuvre de multiples « méthodes ouvertes de coordination » (MOC) contraignantes au plan des objectifs; c'est la voie canadienne qui, quant à elle, implique d'ancrer l'union politique dans un véritable fédéralisme social.

Pour ce qui est de la quatrième proposition, elle oblige à considérer qu'il est normal que les asymétries institutionnelles – telles les coopérations renforcées – se développent au sein de l'UE, s'agissant là d'une caractéristique « naturelle » des fédérations.

Quant à la cinquième, elle conduit à douter qu'une citoyenneté européenne puisse à un horizon fini être de type national. Combinée à l'ensemble des autres propositions, on peut en inférer deux voies alternatives probables pour le développement d'une telle citoyenneté : ou bien celle-ci se construira sur l'idée d'une souveraineté de l'individu, du consommateur, la solidarité ne valant soit qu'entre les collectifs territorialisés membres de l'Union, soit que socialement sous une forme libérale résiduelle à l'échelle de l'Union ; ou bien elle en appellera plus largement à l'ensemble des droits sociaux reconnus dans des groupes significatifs de pays membres et honorés conjointement ou séparément par les divers ordres de gouvernements, l'Union et les Etats membres, mais selon des géométries variables et dans le cadre cette fois de solidarités mixtes impliquant autant les individus que les territoires.

La sixième proposition, enfin, suggère que pour que les MOC envisagées comme organisation d'une convergence sur des objectifs soient efficaces, elles doivent s'accompagner d'une redistribution financière de la part de l'Union afin d'égaliser les possibilités d'atteindre les objectifs négociés.

On peut dans une perspective similaire réfléchir sur ce que les précédentes propositions impliquent dans le cas des pays dits “en voie de développement” politiquement organisés en fédérations. Cela concerne en fait les plus importants d'entre eux en termes démographiques et d'étendue de leurs territoires, comme le montre le cas des pays dits “émergents” : Brésil, Russie, Inde et Chine²². En Amérique latine, outre le Brésil, c'est aussi le cas de l'Argentine,

²² La Chine n'est pas officiellement une fédération, mais pour le courant néo-institutionnaliste du choix rationnel en économie politique, elle est l'archétype actuel d'un parfait *US type of market-preserving federalism*, ce qui expliquerait la rapidité de sa croissance économique actuelle (B. Weingast, “The Economic Role of

du Mexique et du Venezuela.

Les économistes qui privilégient le modèle étatsunien de fédéralisme non solidaire (car régulé par la concurrence économique, la libre circulation des travailleurs et les marchés financiers), font jouer un rôle central dans le développement économique à ce type d'institution politique, au motif qu'il empêcherait toute intervention excessive de l'Etat qui serait nuisible au libre épanouissement des marchés, notamment dans le domaine de la protection sociale²³. Ici point de solidarité territoriale assurée par des programmes de péréquation des ressources publiques entre Etat-membres ou provinces. Pourtant le développement économique n'est pas le privilège des Etats-Unis. Des fédérations de type plus solidaire comme le Canada et l'Allemagne, dans lesquelles la péréquation financière entre provinces ou Etats fédérés joue un rôle central, font aussi partie du club des pays les plus riches, ce qui invalide la corrélation posée entre fédéralisme préservateur de marché et développement économique. A contrario, des fédérations comme l'Argentine et le Brésil qui ont reproduit chez elles les institutions étatsuniennes (constitution fédérale de type présidentiel, intra-gouvernementalisme, protection sociale résiduelle qui laisse sans protection une large partie de la population, redistribution fédérale entre les Etats fédérés soumise à l'arbitraire du gouvernement fédéral et à des mécanismes non transparents de négociation) sont, en dépit de la richesse de leurs ressources de base, des pays où le niveau moyen de revenu et de développement est faible.

Il y a donc une absence de corrélation directe entre les formes organisationnelles des systèmes politiques et les capacités des pays à faire émerger en leur sein une forme de capitalisme développé. Les propositions précédemment établies concernant la relation entre protection sociale et politique restent donc valides. L'enjeu et la conformation de la protection sociale sont d'abord d'ordre politique et ils dépendent des formes précises prises par les institutions du fédéralisme, quelque soit le niveau de développement économique des fédérations.

L'exemple des fédérations latino-américaines suggère néanmoins une corrélation indirecte, via la forme de fédéralisme choisie, entre le niveau de développement économique et l'état du système de protection sociale. Le type de fédéralisme qui y a été institué est en effet une copie

Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development”, *The Journal of Law, Economics, and Organisations*, Vol. 11, n°1, 1995 , pp. 1-31; Y. Qian, & B. Weingast, “China’s Transition to markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style”, *Journal of Policy Reform*, n° 1, 1996, pp. 149-185; “Federalism as a Commitment to Preserving, Market Incentives”, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, n° 4, 1997, pp. 83-92).

²³ Cf. note précédente.

du modèle étatsunien, présidentiel, “préservateur de marché”, libéral donc et à forte tendance centralisatrice, système dans lequel la protection sociale est résiduelle car elle joue un faible rôle dans la légitimation des instances gouvernementales. Cette faiblesse de la protection sociale, qui montre que les élites de ces pays se soucient peu de réduire les inégalités sociales et territoriales entre états fédérés, est susceptible d’expliquer leur faible niveau de développement. Elle explique en effet la capacité limitée de ces pays à intégrer la grande masse de la population à l’économie marchande : l’extension du salariat est limitée et, avec elle, le jeu d’un possible cercle vertueux endogène de développement partagé. Ainsi en Argentine, au Brésil et au Mexique, à des degrés divers, la protection sociale de type salarial est réduite à une partie minoritaire du corps social et n’est pas au cœur des institutions qui assurent tant bien que mal, dans ces conditions, le lien social et le lien territorial. Dans des conditions d’asymétries de pouvoir et de richesse démesurées, la solidarité nationale est faible, l’hétérogénéité des conditions prédomine, et la société n’est ni unifiée, ni pacifiée; la violence physique n’est pas monopolisée, et les conditions nécessaires au plein développement de relations économiques contractuelles (i.e. relativement équilibrées) sur l’ensemble du territoire de la fédération sont donc absentes.

Conclusion

Dans la phase présente du monde capitaliste, toute réflexion sur l’avenir de la protection sociale ne peut plus faire l’impasse sur la variable territoriale et le mode précis d’organisation politique des territoires des sociétés. Dans la mesure où la mondialisation et l’eupéanisation ont provoqué ou facilité le développement des inégalités entre territoires et des tendances à la décomposition des espaces politiques, elles ont créé des risques territoriaux majeurs mais qui ne sont pas inédits. De tels risques ont été pris en charge en effet de longue date dans les fédérations dont les histoires livrent par conséquent des enseignements précieux sur la manière d’assurer les sociétés politiques multinationales ou non contre de tels risques.

Le processus actuel - à la fois infra et supranational - de recomposition territoriale fait que ces risques territoriaux peuvent être considérés en Europe notamment comme d’une ampleur au moins aussi importante que les risques sociaux. Cela met à l’ordre du jour un questionnement sur les formes fédérales d’organisation de l’ordre politique et sur les formes de solidarité territoriales qui leur sont propres²⁴. Il apparaît alors que dans les pays où la

²⁴ Sur le fait qu’il ne s’agit que d’une remise à l’ordre du jour et non d’une pure innovation de la période actuelle, cf. M. Forsyth, *Unions of States. The theory and Practice of Confederation*, Leicester University Press et Holmes & Meir Publishers, New York, 1981; M. Burgess and A.-G. Gagnon, *Comparative Federalism and*

pluralité des ordres de gouvernement tend à devenir un principe d'organisation de l'ordre politique, les politiques sociales, si elles promeuvent des droits sociaux à une échelle suprarégionale et visent à réduire les inégalités de conditions de vie à cette échelle, doivent être considérées comme participant non seulement du lien social, mais aussi du lien territorial.

Maintenir l'unité territoriale de l'ensemble est la raison d'être de tout Etat fédéral dans une fédération, et celui-ci est en général confronté à la nécessité d'assumer ce rôle au moyen de procédures financières de redistribution interindividuelle et/ou interrégionale visant l'égalisation des conditions économiques sur tout l'espace qui relève de ses compétences. En particulier, en présence de sous-systèmes de protection sociale dont le fonctionnement et/ou le contrôle relèvent d'une compétence souveraine des entités fédérées, le rôle des transferts intergouvernementaux peut se révéler crucial pour assurer l'unité du tout qu'est le système de protection sociale à l'échelle de la fédération. Mais la promotion du caractère universel des droits sociaux à cette échelle aide aussi à fonder l'unité du tout en compensant la disparité maintenue et/ou revendiquée des droits et coutumes particulières attachées à l'histoire et à la culture de chaque région.