

LES DÉTERMINANTS DE LA TRANSFORMATION DES POLITIQUES SOCIALES

GÉRARD BOISMENU

G. Boismenu,
« L'Union européenne et les déterminants de la transformation
des politiques sociales », *Colloque Regards croisés sur l'Union
européenne qui se fait, regards croisés sur un parcours inachevé*.
PUM-Maison des sciences de l'homme,
Montréal-Paris 2008, p. 103-124.

LES DÉTERMINANTS DE LA TRANSFORMATION DES POLITIQUES SOCIALES

Dans le repérage et la mise en phase des facteurs, qui contribuent à la transformation de l'État social, la tentation est grande de s'en remettre à des facteurs objectifs qui feraient pression dans toutes les sociétés et auxquels les unes et les autres réagiraient essentiellement par instinct de survie politique. Parmi ces facteurs, on pense notamment à la faible croissance de la productivité (services à faible productivité et à rémunération et encadrement minimalistes), à la croissance rapide des coûts de protection dans le domaine des pensions et de la santé, aux obligations accrues impulsées par le chômage massif et la population grandissante de sans-emploi, aux pressions fortes sur les finances publiques et à la résistance à l'ajout de prélèvements fiscaux, à la transformation rapide de la structure démographique (vieillissement de la population, diminution de la population active, contribution fiscale réduite et hausse des coûts de la retraite publique et des services de santé), et l'éclatement de la structure sociale de la famille (familles monoparentales), ainsi qu'à l'engagement des femmes sur le marché du travail.

Ces facteurs généraux, aussi réels soient-ils, ne nous informent pas sur l'opportunité, la chronologie, la nature ni l'étendue des mesures politiques qui sont prises pour y faire face. Pour y arriver, il faut rendre compte des processus politiques. L'analyse des facteurs déterminants de la transformation de l'État social en Europe, en particulier, pose d'une manière ou d'une autre la distinction entre les facteurs endogènes et

les facteurs exogènes. Cette distinction est centrale, même si, posée dans ces termes, la question peut conduire à un certain schématisme. Pendant une longue période, les facteurs reliés à la mise en place et à la consolidation de l'État social ont été localisés dans la dynamique interne des sociétés. Par contre, avec la mondialisation, la tentation a été de déplacer le centre d'intérêt et de prendre la mesure du poids de la mondialisation comme une « force » permettant de comprendre la nécessité de réformes et les choix retenus. Parallèlement, alors que les régions continentales se donnent une certaine consistance et des formes institutionnelles y concourant, l'attention a aussi été portée sur l'impact d'entités politiques supranationales et des règles promouvant l'espace économique de la région sur l'introduction de mesures amendant et réorganisant les systèmes nationaux de protection sociale. La chose est particulièrement pertinente pour les pays européens, si bien que l'on peut s'interroger sur la place de l'Union européenne et de ses institutions dans l'introduction de réformes et dans l'orientation donnée à ces dernières.

L'essai qui suit tente d'évaluer la pertinence des divers facteurs de la transformation de l'État social dans les pays européens, en considérant le « facteur Europe » en tant que tel. Il s'appuiera sur les analyses comparées qui prennent en considération plusieurs pays. Une thèse à deux volets sera soutenue : les processus politiques, qui président à l'adoption de politiques de transformation de la protection sociale, désignent des acteurs et des institutions qui généralement ne sont pas nouveaux, mais qui se combinent autrement dans la période récente, tout en se définissant encore largement sur le territoire « national ». De plus, pour les pays européens, ces facteurs doivent s'articuler aux modalités particulières de transfert de politique et d'apprentissage social, bien que ces dernières n'aient pas démontré le poids réel qu'elles peuvent receler.

LE POIDS DE LA MONDIALISATION

La mondialisation économique a régulièrement été vue comme un facteur qui induirait un processus de course vers le minimum en matière sociale. La concurrence interétatique pour attirer entreprises et investissements,

ainsi que la recherche du meilleur climat pour les affaires (allègement fiscal, réduction des droits dans les relations de travail, baisse des exigences liées à l'environnement, etc.), seraient à l'origine d'une tendance internationale du nivellement par le bas de la protection sociale (Jaeger et Kvist, 2003, 559). Le milieu des affaires jouirait d'avantages systémiques leur donnant une capacité de persuasion pour tirer profit de la situation ; pensons à l'intégration financière des marchés, qui diminue les marges pour une politique macroéconomique, à la grande mobilité du capital, qui lui donne une force de persuasion face aux politiques nationales, et à la montée en flèche de certains pays nouvellement industrialisés (Pierson, 2001, 80-81). Ces éléments contribueraient à donner aux mesures de protection sociale développées une image de dépenses ostentatoires et de contraintes inutilement lourdes. Un « bon gouvernement » valoriserait la logique du marché et procéderait à un examen rigoureux de l'ampleur qu'a pu prendre l'État social (Garrett, 1998, 2).

La proposition attribuant à la mondialisation un rôle de premier plan pour expliquer le développement de l'État social reste controversée.

Dans son étude approfondie sur la place des partis politiques dans un contexte de mondialisation économique, Geoffrey Garrett (1998) conclut que les grandes données structurantes de l'orientation politique du gouvernement restent ancrées dans la vie politique interne : les partis politiques (dont les partis de gauche), le système de représentation des intérêts (corporatisme) et la force du mouvement syndical. Même s'il y a coïncidence temporelle entre la mondialisation, d'un côté, et, de l'autre, les exigences d'austérité pour les gouvernements et une diminution de marge de manœuvre politique, il y a lieu de chercher ailleurs l'explication de la restructuration de l'État social (Pierson, 2001), car la démonstration que la mondialisation agit comme facteur explicatif est loin d'être faite (Iversen, 2001). L'ouverture financière et commerciale des pays aurait au mieux un effet marginal sur les changements des mesures de soutien au revenu (niveau de remplacement de revenu de divers programmes dans 18 pays). Là où les composantes politiques du modèle social-démocrate sont réunies (système fort de représentation des intérêts collectifs, autorité politique centralisée, protection sociale universaliste), la mondialisation aurait peu d'effets et même susciterait une défense de l'État social, alors qu'à l'opposé

là où ces composantes politiques sont absentes et que l'État social est de type libéral, la mondialisation produirait ses effets (Swank, 2001).

On peut assumer que les institutions politiques nationales modèlent les réponses apportées aux pressions fiscales et à la mondialisation. L'impact de ces dernières sera très variable selon les pays et, d'abord et avant tout, médiatisé par les premières.

IDENTIFIER ET SÉRIER LES FACTEURS

La proposition majeure faite par le *New Politics of Welfare* consiste à affirmer que les facteurs « partis de gauche au gouvernement » et « force du mouvement syndical » ne sont plus pertinents dans l'étude du désengagement relatif de l'État. De nouveaux acteurs prendraient le relais et ceux-ci sont inscrits dans les interstices de la société postindustrielle. La réplique à cette proposition consiste à souligner que, dans la mesure où on définit bien les caractéristiques de l'État social et sa transformation, le facteur partisan au gouvernement reste tout à fait pertinent. Mais cela reste une façon étriquée de poser le problème. Il est plus approprié de tenter de reconstruire une arborescence des facteurs qui permettent de juger des conditions et de l'ampleur de la restructuration de l'État social. Par la suite, l'impact de l'Union européenne sur les divers pays sera considéré.

Parties do matter

Pour certains, l'impact des gouvernements démocrates-chrétiens sur la croissance des dépenses sociales était repérable au cours des années 1980, mais il devient marginal une décennie plus tard, alors que l'effet des gouvernements de gauche reste dans l'ensemble très faible (Kittel et Obinger, 2003). De plus, il n'y aurait pas d'effet discriminant de l'allégeance partisane des gouvernements sur la variation des dépenses sociales dans la période récente (Kittel et Winner, 2005, 287-288). Pourtant, un tel lien ressort de l'analyse de longue période. Cette opposition résulterait de la prégnance des valeurs et des institutions associées aux modèles, qui ont été mis en place avec la présence prolongée aux gouvernements de

partis de gauche ou démocrates-chrétiens, prégnance qui va bien au-delà de la défaite électorale de ces partis.

On peut supposer qu'il y aurait un « effet de modèle politico-institutionnel » qui est partiellement indépendant du changement d'allégeance partisane du gouvernement sur la courte période. L'analyse de court terme (1990 à 2001 ou 1998 à 2001) joue sur des marges de variation extraordinairement limitées, comparativement au développement antérieur, si bien que l'on est dans une « économie politique du réajustement marginal », ce qui fait en sorte que l'État social continue à être une force puissante dans le cadrage des actions politiques contemporaines. Aujourd'hui comme hier, « les "régimes" d'État social sont simultanément des régimes politiques » (Castles, 2005, 428). Ce rapport entre « régime » d'État social et « régimes politiques » est central.

Depuis les années 1980, certains États sociaux libéraux ont mené, de façon assez exceptionnelle, des coupures inspirées principalement par des motifs idéologiques et, de façon tout autant distincte, ont ciblé notamment les taux de remplacement de revenu pour l'assurance-chômage (Huber et Stephens, 2001). Les partis de gauche, comme les partis de droite, ont été sous forte contrainte dans la période contemporaine, les derniers parce que l'État social est populaire et les premiers parce qu'avec la crise du chômage, la situation économique ne permettait plus d'innovation dans les politiques sociales. Dans ces conditions renouvelées, la composition politique du gouvernement et les rapports de forces dans la société continuent à faire la différence dans la période de désengagement de l'État social (Huber et Stephens, 2001, 335).

D'ailleurs, le lien entre l'allégeance partisane au gouvernement et la redistribution de la richesse (après la prise en compte des taxes et des transferts) se confirme : les gouvernements démocrates-chrétiens sont généreux dans les transferts, sans que cela induise une réduction de l'inégalité des revenus, alors que l'État social social-démocrate se concentre sur la réduction de cette inégalité, d'abord, par une politique de plein emploi, mais aussi par l'utilisation des instruments fiscaux et de transferts sociaux (on devrait ajouter également des services sociaux).

L'État social libéral est celui qui contribue le moins à la lutte contre les inégalités. L'allégeance partisane des gouvernements (y compris pour les années 1990) permet d'expliquer la position différenciée des États sociaux à l'égard de l'enjeu de la redistribution inégale de la richesse (Bradley et al., 2003).

Cette pertinence première de la variable partisane est confirmée par les études qui se centrent sur le niveau de protection. La composition partisane du gouvernement possède un fort lien avec le risque de coupures dans la protection sociale, définie par le taux de remplacement en cas de perte de rémunération pour raison de santé, d'accident du travail et de chômage. Le risque de coupures majeures est nettement plus faible avec un gouvernement de gauche et beaucoup plus élevé (quatre fois plus élevé) avec un gouvernement de centre droit. Les gouvernements démocrates-chrétiens se situent quelque part entre ces deux cas de figure (Korpi, 2003, 601 ; Korpi et Palme, 2003, 12). Les droits de citoyenneté sociale souffrent nettement moins avec les gouvernements de gauche, ce qui est tout à l'opposé des gouvernements de centre droit (ou conservateurs-centristes). Les démocrates-chrétiens qui, en termes de dépenses, s'étaient trouvés très près des gouvernements de gauche durant la période de croissance de l'État social, s'en détachent et se situent dans une position intermédiaire (Korpi et Palme, 2003, 17).

L'allégeance partisane du gouvernement reste un facteur explicatif de la transformation de l'État social. La question ne se réduit certainement pas au rôle des partis de gauche en tant que tels, car tous les partis et les interactions qu'ils entretiennent sont porteurs d'effets propres, comme en témoigne la propension différenciée des partis à opérer des changements majeurs sur les taux de remplacement de programmes centraux de la protection sociale (Allan et Scruggs, 2004, 505-506). Au-delà de la dimension partisane, le modèle politico-institutionnel, mis en place sous l'impulsion gouvernementale et en raison de son orientation partisane, continuerait à faire son œuvre en induisant des choix politiques. D'où la référence à des régimes d'État social comme des régimes politiques (Castles). Cela nous conduit à traiter des systèmes de représentation des intérêts, des caractéristiques des systèmes politiques et de la diffusion ou non des points de blocage.

La représentation des intérêts

Les systèmes de représentation des intérêts sont conditionnés par les familles d'État social et par les systèmes politiques ; d'une façon plus ou moins instable, ils participent à la complémentarité institutionnelle qui se construit au cours de la période allant jusqu'aux années 1980. Les différentes familles d'État social ont, de façon spécifique, un impact structurant sur la pratique sociopolitique et le mode d'expression des intérêts des diverses catégories sociales (Esping-Andersen, 1990). Pour la période antérieure, on a pu montrer (Boismenu, 1994 ; Boismenu, 1995) que le corporatisme, comme forme de représentation des intérêts liés au travail, au revenu et aux droits sociaux, est beaucoup plus développé dans les systèmes de pratiques politiques fortement consensuelles (généralement avec des gouvernements démocrates-chrétiens), alors qu'à l'opposé il n'a pas vraiment pris pied, laissant place au pluralisme, dans les systèmes politiques majoritaires. Ces formes institutionnelles et les pratiques qui les animent s'empilent pour constituer la charpente sur laquelle la régulation politique se met en place, d'où, sans doute, l'idée de l'État social comme régime politique. L'interconnexion assez grande entre allégeance partisane du gouvernement, densité du mouvement syndical, centralisation des organisations, systèmes politiques et systèmes de représentation des intérêts rend difficile d'isoler l'effet propre du corporatisme sur l'évolution de l'État social¹.

Le corporatisme aurait eu un effet en termes de ralentissement et de réduction du désengagement de l'État social (Allan et Scruggs, 2004 ; Swank, 2001). La relation entre corporatisme et État social ne devient manifeste qu'avec les années 1980, soit durant une période où le désengagement se pose, souvent dans un contexte de revers électoral des partis de gauche. Ces systèmes de représentation reprendraient le relais, du moins pour un temps, pour moduler et négocier les réformes envisagées. Il est cependant difficile d'aller plus loin et de prétendre que le corporatisme ait été un rempart.

Ces formes de représentation n'ont pas été balayées au cours de ces années, ce qui signifie que les grandes organisations syndicales et patronales restent des interlocuteurs reconnus, légitimes et autorisés. Qui plus est, on assiste en Europe, depuis quelques années, à

un renouveau des formes de concertation, sous la forme de pactes sociaux. La concertation compétitive n'est pas que la reconduction de formes anciennes : elles se mettent en place dans les pays qui n'étaient pas nécessairement des « sanctuaires » du mouvement syndical². On a longtemps compris que le corporatisme reflétait la force du mouvement syndical ; aujourd'hui, les concertations compétitives n'ont pas été lancées d'abord par des gouvernements sociaux-démocrates et elles sont associées à une vulnérabilité du mouvement syndical (Siegel, 2005). C'est dans ce renversement des rapports de force, que s'engage cette concertation qui vise, pour une bonne part, à négocier la participation des travailleurs au processus de réforme pour en réduire les effets les plus craints.

L'étude de l'impact des pactes sociaux sur la transformation de l'État social reste à faire (Siegel, 2005), car il y a beaucoup à dire sur les conditions de leur mise en place et de leurs difficultés (Rhodes, 2001 et 2003). On retiendra que ces pactes mettent en relief le lien encore assez fort de la désignation des interlocuteurs avec le Old Politics. On y discerne mal les nouveaux groupes de risque à l'œuvre. Ces nouveaux groupes ne se sont pas imposés dans l'organisation institutionnelle des formes majeures de la représentation des intérêts³.

Des systèmes de pratiques politiques

Dans la période de construction et de consolidation de l'État social, la force relative des partis au gouvernement et les formes de représentation des intérêts entretenaient des relations assez étroites avec les systèmes institutionnels et de pratiques de la démocratie (Iversen, 2005, chap. 4). Un gouvernement de gauche et les formes de démocratie consensuelle supportaient un corporatisme très poussé, un gouvernement de coalition avec une présence plus ou moins forte des partis de gauche et souvent dirigée par un parti démocrate-chrétien allait de pair avec un corporatisme assez développé, et finalement des gouvernements généralement de centre droit avec une démocratie majoritaire concouraient au maintien de formes de représentation pluraliste. Cette combinatoire semble durer et se prolonger dans la phase de la restructuration. Cela signifie que la question partisane ne se limite pas à la tendance politique au gouver-

nement : elle ouvre plus largement la question du système partisan et du mode de scrutin, du fonctionnement hiérarchisé des institutions, des processus de prise de décision et du déploiement institutionnel du pouvoir au sein de l'État.

On a pu estimer que les réorientations politiques et le désengagement au cours des années 1990 ont été beaucoup moins aisés lorsqu'ils devaient passer par l'épreuve d'un compromis multipartisan et lorsqu'ils se situaient dans un cadre institutionnel rigide, soit deux caractéristiques du modèle consensuel de démocratie (Kittel et Obinger, 2003)⁴. Les institutions ont une influence aussi importante dans la période de désengagement qu'auparavant dans l'élaboration des trajectoires politiques concernant l'État social (Swank, 2001, 209 et suiv.). En particulier, le modèle consensuel de démocratie aurait ralenti les politiques de désengagement et donné un avantage aux forces opposées à la mise en place de mesures néolibérales. De fait, la fragmentation du système partisan et le caractère inclusif du système électoral conditionnent nettement l'importance relative des dépenses sociales depuis les années 1980. Et encore davantage, la dispersion des lieux de pouvoir au sein de l'État joue fortement sur le niveau de développement de l'État social. La forme particulière d'État qu'est le fédéralisme suppose une décentralisation politique ; cette forme laisserait plus d'espace pour la défense de l'État social contre les compressions budgétaires rapides et substantielles. L'effet du fédéralisme, en tant que tel, est moins catégorique et porte à croire que l'effet spécifique n'est pas uniforme, aussi bien dans le temps que dans l'espace (Obinger et al., 2005 ; Liebfried et al., 2005).

Les modèles de démocratie, qui caractérisent les rapports entre les partis politiques, leur insertion dans la dynamique des institutions et le déploiement du pouvoir dans l'ossature de l'État, livrent un code de lecture de la transformation de l'État social, alors que les partis et les formes de représentation sont des dimensions essentielles. Il serait réducteur de se limiter à ces modèles pour traiter de la détermination politique. Les modèles de démocratie et les systèmes de représentation des intérêts posent la question de plus en plus centrale des points de blocage (*veto points*).

Les pratiques de blocage

Les points de blocage participent aux conditions et processus de désengagement de l'État social. Ils s'inscrivent dans le fonctionnement des institutions démocratiques et désignent des réalités assez diverses. La structure constitutionnelle, le fédéralisme par exemple, peut encadrer une organisation du pouvoir qui prévoit de nombreux lieux ou de nombreuses occasions pour faire opposition à la volonté politique de l'exécutif ou, préalablement, dans les étapes d'élaboration des politiques (Bonoli, 2001). Ce peut tout aussi être le fonctionnement du système politique institutionnel qui établit des conventions dans les comportements attendus. On ne peut ignorer cette dimension pour saisir les facteurs déterminants de la transformation de l'État social (Bradley et al., 2003).

Il est difficile d'isoler ce facteur, car il est nettement arrimé aux modèles de système démocratique et à la composition partisane du gouvernement (Korpi et Palme, 2003, 18). De plus, ces points de blocage n'opèrent pas à sens unique. La dispersion des lieux de prise de décision a influé sur le développement de l'État social, si bien que les points de blocage institutionnel (comme dans le fédéralisme) ont donné aux forces conservatrices l'occasion de s'opposer à son expansion. Mais les points de blocage inscrits dans le modèle consensuel de système démocratique ont permis aux coalitions ou forces d'opposition de faire barrage afin de contrer ou, à tout le moins, de façonner les politiques néolibérales. D'un autre côté, la dispersion des lieux de prise de décision crée des points de blocage, mais en même temps peut avoir pour effet de disperser les clientèles, les groupes et les coalitions et de miner leur capacité d'action pour contrer le désengagement de l'État social (Swank, 2002).

L'imprécision dans la terminologie provoque une certaine confusion quant au phénomène désigné par la notion de point de blocage. Mais, si on distingue les « points de blocage », les « barrières de blocage » et les « acteurs de blocage » – en considérant que le second terme fait référence aux points institutionnels (formels) où on peut bloquer une politique, que le dernier renvoie à tout acteur ou groupe qui a la capacité de bloquer une politique, et que le premier réunit

ces deux situations différentes –, on peut mettre en évidence le rôle des acteurs de blocage.

Dans un système politique avec trois barrières de blocage, le nombre d'acteurs dépendra de la division au gouvernement, car on peut très bien imaginer qu'un même parti puisse contrôler ces trois barrières, et, à l'opposé, le parlementarisme, avec une seule chambre (donc une seule barrière de blocage), peut avoir plusieurs acteurs de blocage selon le nombre de partis dans la coalition. De la sorte, ce sont les modèles de systèmes démocratiques qui importent, car le système consensuel possède, par définition, plusieurs acteurs de blocage et le système majoritaire n'en a que peu. Il faut plutôt retenir la notion d'acteurs de blocage dans l'analyse et, en ce sens, ces derniers sont surtout fonction des modèles de système démocratique et de la division des intérêts organisés représentés au sein des institutions (Gourevitch et Hawes, 2003).

Cela nous ramène aux pratiques des acteurs au sein des institutions des systèmes démocratiques différenciés, acteurs qui font vivre ces institutions. On a pu s'interroger sur ce qui expliquerait que dans des pays comparables au plan de l'État social et du système de démocratie, comme le Danemark, les Pays-Bas et l'Allemagne, des réformes ont pu être introduites dans les deux premiers et bloquées dans le dernier. Ces études se situent précisément à la charnière de ce qui vient d'être évoqué et de ce qui suit (Cox, 2001 ; Green-Pedersen, 2001 ; Schmidt, 2003).

Les structures et la joute politique

Partant de là, l'analyse des facteurs, qui jouent sur un court « espace-temps » et qui accompagnent très précisément la mise en route de politiques de réformes ou de désengagement de l'État social, doit se centrer sur les éléments qui participent à la dynamique des acteurs⁵, sur fond de facteurs structurels qui définissent la scène sur laquelle le « drame » se déroule.

La configuration stratégique des systèmes partisans devient un élément moteur dans la conception des politiques sociales, qui sont appelées à réformer la protection sociale, ainsi que dans leur

implantation. Dans la mesure où les conditions et pressions jouent en faveur d'une redéfinition et d'un désengagement de l'État social, la dynamique de compétition entre les partis, qui se déroule tout autant dans la sphère électorale que dans la sphère politique, conditionne, façonne et modèle les politiques adoptées et implantées (Kitschelt, 2001, 265-266). Certaines configurations de compétition partisane permettront aux leaders politiques de considérer qu'il est possible de convaincre les électeurs du bien-fondé du choix qui, a priori, les rebute, en leur proposant un cadre interprétatif justifiant le désengagement.

La capacité de proposer une action – face à la crise fiscale et économique, aux pressions démographiques ou au haut taux de chômage – est largement tributaire de l'anticipation politique et stratégique permettant de lancer des opérations de désengagement. Cette anticipation est médiatisée par l'état de la dynamique compétitive entre les partis (Kitschelt, 2001, 301). Un gouvernement peut procéder à l'implantation d'une politique impopulaire, sans être sanctionné électoralement. Ce désengagement doit faire l'objet d'un cadrage particulier ou être accompagné d'une grille interprétative qui désamorce le ressentiment populaire. La compétition entre les partis et les formes consensuelles interpartisanes sont à l'origine de la capacité pour un gouvernement de mener une politique de désengagement. En tant qu'acteur de blocage, les partis occupent une place centrale, ce qui ne semble pas être la position désormais occupée par les syndicats, quelle que soit leur mobilisation (Green-Pedersen, 2001). La solidité du consensus est assurément importante, mais le ciment de ce consensus, qui permet une anticipation favorable à la mise en œuvre du désengagement, pose la question du rôle des idées dans la définition et l'acceptation des réformes.

La pensée et l'action (sur le rôle des idées)

Quelle que soit la pression combinée des facteurs généraux, le processus de réforme est politique, ce qui signifie que la réforme ne saurait apparaître à tous les acteurs comme une nécessité. Elle suscitera des résistances et des oppositions, imposant aux promoteurs de la réforme d'utiliser des stratégies pour triompher des opposants, pour rassurer les sceptiques et

convaincre de son intérêt (Cox, 2001, 475). L'élaboration d'un discours s'impose pour « tracer le sentier ». Il s'agit d'une construction délicate, mais stratégique dans la réussite des projets gouvernementaux. L'élaboration d'un discours faisant la promotion d'une réforme se fonde généralement sur le recadrage des enjeux politiques, tout en faisant appel à des valeurs connues et partagées.

Préalablement, l'apparition d'enjeux à l'« agenda » politique est un moment crucial, car il s'agit d'une étape clé dans le processus de décision politique. Le recours aux experts de tous ordres permet de définir des solutions de rechange au problème posé et des propositions de législation. Ces solutions, aussi différentes les unes des autres, puisent généralement dans le même paradigme politique qui sert de référent intellectuel, au moins implicite, aux options retenues. Ce paradigme sert de feuille de route aux experts et aux décideurs. Mais l'enjeu, auquel on s'attaque, doit figurer à l'« agenda » politique, ce qui est facilité par les résultats électoraux, par la pression de groupes d'intérêt ou par la perception que l'on peut se faire de l'opinion publique. Dans tous les cas, on puisera dans la culture politique pour procéder au cadrage idéologique du problème, ce qui participe à la construction sociale du besoin de réforme (Béland, 2005, 6 et suiv.). Ce processus discursif n'est pas en soi décisif pour expliquer une action politique, mais il y contribue, car il l'accompagne. Le discours politique, dans ses diverses facettes, est un facteur qui peut modifier les perceptions, influencer les préférences, conforter les ambitions et construire la solution de rechange favorisée par ses promoteurs politiques. Le discours est, pour dire le moins, un facteur dans une constellation multicausale (Schmidt, 2003, 144).

Sur ce terrain, on est dans la joute politique et dans la construction du sens sur la désignation des défis sociaux et politiques, et sur la façon d'y répondre. Plutôt que d'opter pour la rupture discursive, on préférera situer les réorientations dans le prolongement des valeurs communes. La capacité de définir et de faire partager les nouveaux enjeux, de discuter d'actions à engager sur la base de ce cadrage et de proposer des changements « naturalisés » par leur nécessité, voilà le tour de force des directions politiques qui doivent manœuvrer dans un espace qui reste fortement compétitif.

L'EFFET CONTINENTAL EUROPÉEN

La question de l'eupéanisation des politiques est centrale et débouche sur plusieurs interprétations. Selon que l'on adopte une vision fonctionnelle de l'intégration, que l'on mette l'accent sur les relations intergouvernementales, que l'on apporte une attention aux effets d'entraînement indirects d'une politique à l'autre ou que l'on étudie certains sous-produits de l'intégration comme le dumping social, la démarche et les conclusions se distinguent (Jaeger et Kvist, 2003).

Études peu concluantes

La question ne porte pas sur l'existence ou non d'une convergence des politiques. Ce qui importe plutôt, c'est si l'Europe – avec ses institutions, ses actions, ses lignes de conduite, sa communauté d'États – constitue un facteur permettant d'expliquer les transformations de l'État social dans les différents pays, que les auteurs de ces transformations plaident en ce sens ou non.

Au tournant des années 2000, les études comparées permettaient de conclure que l'intégration européenne n'avait pas connu une grande progression, particulièrement dans les secteurs traditionnels de l'État social et qu'il était difficile de donner la mesure de ce que pouvait être l'eupéanisation des politiques de protection sociale. L'État national reste le point d'ancrage premier de l'État social (Jaeger et Kvist, 2003). Dans le même sens, l'intégration européenne n'aurait eu que des effets indirects sur les secteurs de l'assurance sociale et des services sociaux (Korpi, 2003). L'étude comparative des données globales de l'évolution des dépenses sociales *per capita* et de la part des dépenses sociales dans le PNB (sur une vingtaine d'années et par sous-périodes) ne permet pas d'affirmer qu'il y ait une convergence découlant du processus d'intégration européenne; les mouvements des données expriment des réformes d'ajustement plutôt que des changements radicaux (Bouget, 2003). En ce sens, la distinction classique entre les régimes de protection sociale ne serait pas modifiée substantiellement.

La question est moins de traiter d'une convergence que de l'impact de l'Union européenne, à un titre ou à un autre, sur l'orientation des politiques adoptées concernant la protection sociale et, plus largement

de l'État social. Les études qui s'appuient sur les méthodes quantitatives ne semblent pas permettre de conclure. En même temps, les modes d'action et les influences, dans une période qui reste assez courte, peuvent échapper à ce type de repérage⁶.

Quelques coups de sonde d'analyse de politiques

L'une des façons de creuser davantage le poids de l'Union européenne sur la mise en place de nouvelles politiques, qui seraient similaires dans leur chronologie et dans leur orientation, c'est de comparer une ou des politiques publiques dans deux pays ou davantage. Le coup de sonde que l'on donne de ce côté permet de s'ouvrir sur une dimension particulièrement importante.

La comparaison des politiques publiques concernant le marché du travail au cours des dernières années au Royaume-Uni et en France permet de dégager certains parallèles dans le discours et les objectifs (Erhel et Zajdela, 2004), mais peut-on aller beaucoup plus loin dans les similitudes? Les mêmes pressions générales s'exercent sur les pays européens. On pense aux transformations du marché du travail, aux changements de la structure familiale, au vieillissement de la population et même à la mondialisation (Daguerre et Taylor-Gooby, 2003). Les politiques concernant le chômage et la garde des enfants devraient être un bon révélateur du mouvement enregistré dans deux pays aux traditions assez contrastées, d'autant plus qu'un consensus européen s'est dégagé sur ces sujets. Or, aussi bien le Royaume-Uni que la France ont initié de nouvelles politiques, mais selon des parcours qui restent distincts. Les deux pays reconnaissent les mêmes pressions, mais, pour y faire face, ils apportent des réformes qui suivent des directions différentes. Alors que la France opte pour des contrats de formation volontaires, le Royaume-Uni introduit un système inspiré d'une (ou près d'une) formation et/ou du travail obligatoire (*trainfare/workfare*). Pour les services de garde aux enfants, la France maintient l'aide publique à un haut niveau et y introduit de la flexibilité tandis que le Royaume-Uni centre son action sur le versement de prestations monétaires ou de crédits d'impôt pour faciliter l'achat privé de services sur une base individuelle. Les régimes d'État social seraient

donc tenaces en dépit des consensus qui peuvent être arrêtés au niveau européen pour la définition des défis et pour la manière d'y faire face.

D'ailleurs, quel est le degré d'adhésion à ces consensus ? La filiation des sources qui sous-tendent les politiques de protection sociale du New Labor depuis 1997 n'est sans doute pas à chercher du côté de l'Union européenne (Daguerre et Taylor-Gooby, 2004). Le modèle américain a inspiré la politique travailliste et non l'un ou l'autre modèle européen (politiques françaises d'insertion ou politiques sociales-démocrates solidaires et conditionnelles) avec lequel il y avait peu de parenté au plan des idées et des institutions. Le réseau de transfert à la fois intellectuel et politique est beaucoup plus intense avec les États-Unis qu'avec l'Europe, et les dirigeants britanniques pouvaient voir un gage de succès dans les récentes réformes associées au TANE. Cette situation illustre pourquoi des réformes prennent forme dans certains pays et pas dans d'autres, et pose clairement la question des conditions de transfert de connaissance et d'apprentissage social. Or, on peut imaginer que l'influence ou l'impact de l'Union européenne sur les politiques de protection sociale dans les pays membres devrait passer par de tels processus de transfert et d'apprentissage, car les politiques économiques (intégration économique, cadre légal touchant la libéralisation et la concurrence, union monétaire, concurrence fiscale) ont été progressivement européanisées alors que les politiques de protection sociale se situent et se traitent d'abord au niveau national (Schaff, 2002).

Jumeler la diversité et l'intégration

À la faveur de l'élaboration de la stratégie européenne d'emploi, la nouvelle forme de gouvernance, la méthode ouverte de coordination se déploie. Cette notion, qui apparaît dans les conclusions du Sommet de Lisbonne en mars 2000, est vue comme un outil flexible en mesure d'introduire davantage de paramètres démocratiques dans le processus de prise de décision et de donner une plus grande légitimité à l'intégration européenne (Ferrera, Matsaganis et Sacchi, 2002 ; Barras et Jacobsson, 2004). Cette formule favorise l'intégration et l'« agenda » européens (entre autres le modèle social européen), tout en préservant les auto-

nomies nationales (Behning, 2006). Les pays sont appelés à présenter des plans nationaux d'action, soumis à une évaluation périodique et à un examen des résultats. Loin d'être un mode opératoire universel, les particularités de cette méthode ouverte de coordination sont modulées selon le secteur d'intervention. Ce qui importe, pour notre propos, ce sont surtout les secteurs de l'inclusion sociale, de la réforme des pensions et de la politique d'emploi (Borras et Jacobsson, 2004) et d'estimer si la méthode de coordination est un facteur sur lequel il faut compter pour comprendre la transformation de l'État social dans les pays européens.

Au point de départ, les anticipations s'appuient sur une appréciation positive ou négative de la méthode, mais, nécessairement, fort peu sur des résultats. On a pu dire qu'il s'agissait d'une méthode plutôt futile et symbolique, parce que ne disposant pas d'un pouvoir de sanction en cas de résultats déficients. On a pu aussi y voir un instrument favorisant le néolibéralisme et la subordination de la politique sociale à la politique économique (Barbier, 2004). De nombreux observateurs donnent une évaluation mitigée de l'impact de la MOC, car ses effets sont encore marginaux ou latents.

La MOC, qui semble avoir le plus de retombées (posées en termes de changements de politiques), c'est celle pour la politique de l'emploi. Par comparaison, la MOC consacrée à l'inclusion sociale est peu institutionnalisée, car son histoire est relativement courte (Armstrong, 2006 ; Hemerijk et Visser, 2003). Quoi qu'il en soit, il serait hâtif et probablement erroné d'attribuer les changements identifiés dans les domaines de l'emploi ou de l'inclusion sociale seulement à la MOC. Plusieurs raisons plaident pour une certaine prudence. Les changements d'orientation de politique ont souvent précédé le lancement des processus de la MOC ; de plus, à tout prendre, la MOC n'est pas un facteur externe, car les pays membres ont participé à l'élaboration de ses objectifs, principes directeurs, indicateurs, etc. (Zeitlin, 2005). En somme, les pays, bien souvent, se sont approprié les concepts et les approches européennes selon leur propre contexte institutionnel et politique.

Pour autant, l'effet n'est certainement pas neutre. La MOC a contribué à donner une plus grande acuité politique aux ambitions

concernant l'emploi et l'inclusion sociale. De même, les processus mis en place ont contribué à réorienter les politiques nationales et à thématiser ces enjeux en articulant les terminologies et concepts européens et nationaux. Cela dit, l'identification d'une relation causale entre, d'une part, les MOC sur l'emploi et l'inclusion sociale et, d'autre part, les décisions au plan national restent hautement problématiques (Zeitlin, 2005). Il y a sans doute davantage une interaction entre les deux dimensions, bien que les décideurs politiques nationaux puissent interpréter et instrumentaliser les MOC pour opérer un changement de cible pour les sujets délicats de la politique intérieure (Barbier, 2004). Le procédé est utile pour l'évitement du blâme, mais il peut aussi bien contribuer à la légitimation des réformes (Armstrong, 2006).

L'impact limité des MOC peut sans doute être attribué à la difficulté pour la Commission de réprimander les gouvernements récalcitrants et au fait que les MOC, qui ne s'étendent pas jusqu'aux bureaucraties nationales, demeurent souvent au niveau européen. Les MOC constituent peut-être surtout une source de « bonnes pratiques » parmi d'autres (Idema et Kelemen, 2006). Même si on peut être tenté de dire que plus le degré d'institutionnalisation est poussé pour la détermination des lignes politiques, la force des sanctions et la clarté des rôles des acteurs, plus l'influence sera accrue, c'est peut-être sur un autre terrain que l'on peut apprécier le rôle joué par la méthode ouverte de coordination (Borras et Greve, 2004).

Avec la méthode ouverte de coordination, se mettent en place des mécanismes pour assurer une meilleure coordination et un transfert de connaissance sans coercition (Borras et Jacobsson, 2004). En identifiant les défis communs et les approches politiques praticables, cela induit un intérêt pour apprendre des autres dans la préparation des réformes (Zeitlin, 2005). Le choix d'indicateurs communs et des sources de données comparables et pertinentes permettent de développer un cadre de référence européen et donnent une meilleure visibilité aux nouvelles idées et aux bonnes pratiques. S'il n'y a pas de véritable exemple d'apprentissage de politique, une adaptation et une contextualisation des politiques ne sont pas si rares, ce qui exige une démarche délicate visant une implantation contextualisée, souple et efficace des changements de politiques (Hemerijk et Visser, 2003).

Ce mode de gouvernance reste controversé. Il a un potentiel dans certains secteurs d'élaboration des politiques, mais ce potentiel n'est pas pleinement réalisé. C'est un outil pour faire face à des défis communs qui s'inscrit dans des conditions nationales très diversifiées. Quelles que soient les vertus de la méthode, il est difficile de lui attribuer en propre des changements spécifiques (Borras et Greve, 2004 ; Barbier, 2004 ; O'Connor, 2005).

Dans le cadre de l'Union européenne, avec ses institutions et la définition de ses principes généraux, la méthode ouverte de coordination est une voie par laquelle peut être encouragé et facilité un processus de transfert de politique et d'apprentissage social. Cette méthode contribue à développer une culture, des objectifs et un langage communs, elle développe et intensifie les réseaux politiques des fondés de pouvoir, et elle permet d'identifier des lacunes et défis, tout autant que des réponses politiques et administratives. En ce sens, il importe de compter sur cette dimension dans l'analyse des politiques mises en place et qui contribuent à transformer l'État social dans les pays européens.

CONCLUSION

Les travaux sur la transformation de l'État social mettent en lumière l'importance première des processus politiques. Les partis politiques restent un angle d'attaque majeur par lequel aborder les transformations de l'État social. Ils révèlent l'état des forces dans la société, dans la mesure où l'intérêt principal n'est pas d'établir une relation simple entre deux variables, mais de comprendre l'évolution des configurations des forces et leur impact sur les politiques publiques. L'évaluation des rapports de forces se prolonge dans les systèmes de représentation des intérêts. Certaines formes anciennes restent pertinentes, bien que l'émergence de nouvelles formes de concertation apparaissent. Les acteurs collectifs n'ont pas beaucoup changé par comparaison à la période antérieure. Ce n'est probablement pas par ce biais que les nouveaux acteurs postindustriels feront leur entrée sur la scène publique.

Les structures étatiques conditionnent et balisent les champs de pratique des acteurs, mais aussi définissent des lieux et un environ-

nement en fonction de rôles de pouvoir. Les modèles de système démocratique apparaissent l'un des vecteurs pour tracer les dynamiques politiques et les contraintes relatives posées aux acteurs. Cela définit le cadre des processus politiques et permet de comprendre les conditions d'apparition des politiques et leurs séquences. Associés aux structures étatiques et aux modèles de démocratie, les points de blocage doivent être saisis davantage en fonction des acteurs et de la cohérence dans l'organisation des rapports entre eux, si bien que les modèles de démocratie ont certainement plus à dire sur les blocages effectifs qui sont davantage le fait des acteurs qu'un effet de système des institutions étatiques.

Il faut finalement insister sur l'analyse des pratiques politiques de courte période, en portant attention aux stratégies des acteurs, à leurs mobiles et à la trajectoire dans l'atteinte des résultats visés. Les actions gouvernementales sont une résultante majeure de la dynamique de compétition entre les partis et de la joute politique dans ses aspects stratégiques et tactiques. La construction du discours, des priorités politiques et des types d'action appropriés est une dimension centrale dans l'accomplissement de réformes et l'engagement dans une transformation de l'État social. Nous sommes ici sur un terrain de prédilection pour saisir les ruptures ou les blocages, dans ce qu'ils ont non pas de nécessaires, mais en leur qualité de faits politiques portés par des processus à même de définir ou d'inhiber un nouveau cadre d'action.

Sur la base de ces considérations, davantage que la mondialisation, l'effet du développement des institutions européennes doit être pris en compte directement dans l'analyse des politiques. Cette prise en compte doit considérer le poids institutionnel et le cadrage général du développement d'une identité européenne, mais elle doit davantage se centrer sur les mécanismes mis en place, telle la méthode ouverte de coordination, qui s'inscrivent dans un processus de transfert de politique et d'apprentissage social.

Bibliographie

- Allan, James P. et Lyle Scruggs (2004), « Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies », *American Journal of Political Science Association*, 48: 3, p. 496-512.
- Armstrong, Kenneth A. (2006), « The “Europeanisation” of Social Exclusion : British Adaptation to EU Co-ordination », *BJPIR*, vol. 8, p. 79-100.
- Barbier, Jean-Claude (2004), Research on ‘Open Methods of Coordination’ and National Social Policies : what sociological Theories and Methods? Paper, *RC 19 International Conference*, Paris, 2 au 4 septembre.
- Behning, Ute (2006), National Social Policy-Making in the European Multi-Level System of Governance, ECPR, Workshop 1 « EU Social Policy-Europeanisation or the Persistence of National Difference? », Nicosie, Chypre, Polycopié.
- Béland, Daniel (2005), « Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective », *Social Policy & Administration*, 39: 1, p. 1-18.
- Boismenu, Gérard (1994), « Systèmes de représentation des intérêts et configurations politiques », *Revue canadienne de science politique*, vol. 27, no 2, p. 309-343.
- Boismenu, Gérard (1995), « Modèles politico-institutionnels et politique macro-économique. Analyse comparée de douze pays industrialisés, 1960-1988 », *Études internationales*, vol. 26, no 2, p. 237-274.
- Barras, Susana et Brent Greve (2004), « Concluding Remarks : New Method or Just Cheap Talk? », *Journal of European Public Policy*, vol. II, n° 2, p. 329-336.
- Borras, Susana et Kerstin Jacobsson (2004), « The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU », *Journal of European Public Policy*, vol. II, n° 2, p. 185-208.
- Bouget, Denis (2003), « Convergence in the Social Welfare Systems in Europe: From Goal to Reality », *Social Policy & Administration*, 37: 6, p. 674-693.
- Bradley, David (2003), Evelyne Huber, Stephanie Mailer, François Nielsen et John D. Stephens, « Distribution and Redistribution in Postindustrial Democracies », *World Politics*, 55, p. 193-228.
- Castles, Francis G. (2005), « Social Expenditure in the 1990's : data and determinants », *The Policy Press*, 33 : 3, p. 411-430.
- Cox, Robert Henry (2001), « The Social Construction of an Imperative. Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but Not in Germany » *World Politics*, 53, p. 463-498.
- Daguerre Anne et Peter Taylor-Gooby (2003), « Adaptation to Labour Market Change in France and the UK: Convergent or Parallel Tracks? », *Social Policy & Administration*, vol. 37, no 6, p. 625-638.

Daguerre Anne et Peter Taylor-Gooby (2004), « Neglecting Europe : Explaining the Predominance of American Ideas in New Labour's Welfare Policies since 1997 », *Journal of European Social Policy*, vol. 14, n° 1, p. 25-39.

Ebbinghaus, Bernhard et Anke Hassel (2000), « Striking Deals: Concertation in the Reform of Continental European Welfare States », *Journal of European Public Policy*, 7: 1, p. 44-62.

Erhel, Christine et Hélène Zajdela (2004), « The Dynamics of Social and Labour Market Policies in France and the United Kingdom: Between Path Dependence and Convergence », *Journal of European Social Policy*, vol. 14, n° 2, p. 125-142.

Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.

Ferrera, Maurizio, Manos Matsaganis et Stefano Sacchi (2002), « Open Coordination Against Poverty : The NEW EU 'Social Inclusion Process' », *Journal of European Social Policy*, vol 2, n° 3

Garrett, Geoffrey (1998), *Partisan Politics in the Global Economy*, Cambridge University Press.

Gourevitch, Peter et Michael Hawes (2003), « The Politics of Choice Among National Production Systems », *L'année de la régulation*, 6, p. 241-270.

Green-Pedersen, Christoffer (2001), « Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands, 1982-1998 », *Comparative Political Studies*, 34: 9, p. 963-985.

Hemerijck, Anton et Jelle Visser (2003), *Policy Learning in European Welfare States*, polycopié, 49 p.

Huber, Evelyne et John D. Stephens (2001), *Development and Crisis of the Welfare State*, University of Chicago Press.

Idema, Timo et R. Daniel Keleman (2006), « New Modes of Governance, the Open Method of Coordination and other Fashionable Red Herring », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 7, n° 7, 15 p.

Iversen, Torben (2001), « The Dynamics of Welfare State Expansion », dans P. Pierson (dir.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, p. 45-79.

Iversen, Torben (2005), *Capitalism, Democracy, and Welfare*, Cambridge University Press.

Jaeger, Mads Meier et Jon Kvist (2003), « Pressures on State Welfare in Post-Industrial Societies: Is More or Less Better », *Social Policy & Administration*, 37: 6, p. 555-572.

Kitschelt, Herbert (2001), « Partisan Competition and Welfare State Retrenchment », dans P. Pierson (dir.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press. p. 265-304.

Kittel, Bernhard et Hannes Winner (2005), « How Reliable is Pooled Analysis in political Economy? The Globalization-welfare State Nexus Revisited », *European Journal of Political Research*, 44, p. 269-293.

Kittel, Bernhard et Herbert Obinger (2003), « Political Parties, Institutions, and the Dynamics of Social Expenditure In Times of Austerity », *Journal of European Public Policy*, 10: 1, p. 20-45.

Korpi, Walter (2003), « Welfare-State Regress in Western Europe : Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization », *Annual Review Sociology*, 29, p. 589-609.

Korpi, Walter et Joakim Palme (2003), « New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-1995 », *American Political Science Review*, 97: 3, p. 1-22.

Liebfried, Stephan, Francis G. Castles, et Herbert Obinger (2005), « 'Old' and 'New Politics' in federal Welfare States », dans Obinger H. et al. (dir.), *Federalism and the Welfare State*, Cambridge University Press, p. 307-355.

Lijphart, Arend (1999), *Patterns of Democracy*, Yale University Press.

O'Connor, Julia S. (2003), « Welfare State Development in the Context of European Integration and Economic Convergence: Situating Ireland within the European Union Context », *The Policy Press*, vol. 31, n° 3, p. 387-404.

O'Connor, Julia S. (2005), « Policy Coordination, Social Indicators and Social-Policy Agenda in the European Union », *Journal of European Social Policy*, vol. 15, no 4, p. 345-361.

Obinger, Herbert, Francis G. Castles, et Stephan Leibfried (2005), « Introduction. Federalism and the Welfare State », dans Obinger H. et al. (dir.), *Federalism and the Welfare State*, Cambridge University Press, p. 1-50.

Pierson, Paul (2001), « Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States », dans P. Pierson (dir.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, P. 80-105.

Rhodes, Martin (2001), « The Political Economy of Social Pacts : 'Competitive Corporatism' and European Welfare Reform » dans P. Pierson (dir.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, p. 165-195.

Rhodes, Martin (2003), « National 'Pacts' and EU Governance in Social Policy and the Labor », *Governing Work and Welfare a New Economy*, Oxford University Press, p. 129-157.

Ross, Fiona (2000), « 'Beyond Left and Right' : The New Partisan Politics of Welfare », *Governance: An International journal of Policy and Administration*, 13: 2, p. 155-183.

Scharpf, Fritz W. (2002), « The European Social Model : Coping with the Challenges of Diversity », *JCMS*, vol. 40, n° 4, p. 645-670.

- Schmidt, Vivien A. (2003), « How, Where and When Does Discourse Matter in Small States' Welfare State Adjustment? », *New Political Economy*, 8: 1, p. 127-146.
- Siegel, Nico A. (2005), « Social Pacts Revisited: 'Competitive Concertation' and Complex Causality in Negotiated Welfare State Reforms », *European Journal of Industrial Relations*, 11: 1, p. 107-126.
- Swank, Duane (2001), « Political Institutions and Welfare State Restructuring », dans P. Pierson (dir.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, p. 197-237.
- Swank, Duane (2002), *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge University Press.
- Taylor-Gooby, Peter (2003), « Introduction. Open Markets versus Welfare Citizenship: Conflicting Approaches to Policy Convergence in Europe », *Social Policy & Administration*, 37: 6, 539-554.
- Zeitlin, Jonathan (2005), « The Open Method of Coordination in Action. Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy », dans Jonathan Zeitlin et Philippe Pochet (dir.), *The Open Method of Co-ordination in Action*. Peter Lang-P.I.E., p. 447-50.

- 1 Ce n'est pas sans raison que Gourevitch et Hawes (2003, 253) insistent sur le fait que le niveau de corporatisme est une expression du processus politique. Il n'est pas étonnant que le problème de la colinéarité soit posé dans la formulation des relations entre variables (Bradley et al., 2003, 215).
- 2 Alors que la restructuration de l'État social est perçue dans toute sa difficulté, on postule qu'une réforme à sens unique est par définition difficile à mettre en œuvre et qu'il vaut mieux travailler dans la perspective d'une alliance inter-classes (Ebbinghaus et Hassel, 2000, 45-47). Pour les syndicats, la possibilité de négocier et d'influencer possède plus d'intérêt que l'imposition de mesures unilatérales. Encore faut-il qu'il y ait une menace politique crédible qui rende cette hypothèse vraisemblable.
- 3 Nous reprenons ce constat : « [...] *we found very little evidence outside of the United States that suggested a role for organizational power of pensioners [per se] in shaping pension entitlements, independent of unions or political parties, and we found no such evidence for the unemployed* » (Huber et Stephens, 2001, 335).
- 4 La pertinence des modèles de démocratie est susceptible de se décanter différemment selon que l'on se situe dans la phase montante de l'État social ou dans la phase de restructuration. Il est vrai que la complexité et la diversité des institutions peuvent servir les démarches de désengagement, car elles brouillent les pistes et obscurcissent les responsabilités, surtout pour des mesures impopulaires, mais, à l'inverse, le principe du partage du pouvoir propre au modèle consensuel de démocratie tend à inhiber les changements brusques, car il est

possible pour l'une ou l'autre des forces (partisanes ou syndicales, notamment) d'exercer des pressions, de manifester des résistances et d'introduire des blocages à l'une ou l'autre des étapes du processus politique d'élaboration, d'adoption et d'implantation des politiques. En ce sens, le multipartisme et les gouvernements de coalition ont donné des outils aux partis de gauche pour jouer un rôle de blocage pour des politiques imposant des reculs ou des restructurations impopulaires. Il en est de même des mécanismes d'intégration du mouvement syndical aux processus politiques. À l'opposé, le modèle majoritaire prédispose aux changements nets, voire brutaux, car la concentration du pouvoir dans l'exécutif et au sommet de l'État favorise l'émergence de leaders politiques autonomes en mesure d'engager des politiques provoquant des revirements marqués (Lijphart, 1999 ; Ross, 2000, 165-170). Le pluralisme, au plan des processus de représentation des intérêts, est très efficace pour appliquer de telles politiques.

- 5 Nous sommes sur le terrain des conditions de mise en route des actions politiques, des conditions qui les permettent et de l'horizon stratégique, eu égard à la volonté des gouvernements de rester en poste, au-delà du test des élections qui suivent.
- 6 Les études quantitatives peuvent être suspectées de rendre compte des phénomènes une fois qu'ils sont stabilisés et, par conséquent, de ne pas avoir la « sensibilité » pour témoigner ou repérer les processus en cours ou les tendances qui commencent à s'affirmer.