Document generated on 07/06/2025 7:58 p.m.

Lien social et Politiques

Politiques sociales et fédéralisme politique. Des relations d'interdépendance qui peuvent être positives ou négatives selon le type de fédéralisme

Depending on the type of federalism, interdependence may be positive or negative

Bruno Théret

Number 56, Fall 2006

Le fédéralisme social. Les défis de la gouvernance à niveaux multiples

URI: https://id.erudit.org/iderudit/014970ar
DOI: https://doi.org/10.7202/014970ar

See table of contents

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)
1703-9665 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Théret, B. (2006). Politiques sociales et fédéralisme politique. Des relations d'interdépendance qui peuvent être positives ou négatives selon le type de fédéralisme. *Lien social et Politiques*, (56), 41–56. https://doi.org/10.7202/014970ar

Article abstract

Social policy both provides individuals with protection against the risks of social life and protects this social life itself. This is why we need to examine the contribution of social policies not only to the continued cohesion of societies' governmental systems but also to the construction of political frontiers within which are fashioned territorialised forms of social belonging and citizenship.

© Lien social et Politiques, 2007

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

Politiques sociales et fédéralisme politique. Des relations d'interdépendance qui peuvent être positives ou négatives selon le type de fédéralisme

Bruno Théret

Les transformations actuelles de l'ordre géopolitique mondial se traduisent par des restructurations profondes des échelles territoriales de légitimité des États et des formes de cette légitimité, fondées sur la protection sociale. Dans les 20 dernières années, caractérisées généralement comme celles de la mondialisation néolibérale, on a pu en effet observer une intensification de la remise en cause des frontières politiques établies après la Deuxième Guerre mondiale. Certains États se sont 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, la nature et les formes institutionnelles de référence des systèmes nationaux de protection sociale mis en place dans le cadre des États nationaux ont été fortement mises en cause par les élites politiques et économiques de ces divers pays.

Or, les politiques sociales n'ont pas pour seule finalité la protection de la vie individuelle contre les risques de la vie sociale, mais aussi celle de cette vie sociale elle-même. En sécurisant l'individu au sein d'une société, elles assurent la viabilité de cette société en tant que tout social qui fonde l'appartenance et l'adhésion à ses valeurs. C'est pourquoi ce qui peut d'abord sembler n'être qu'une simple cooccurence de changements dans les frontières des ordres politiques et dans les politiques sociales doit en fait être considéré comme une corrélation. En effet, 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. D'où la nécessité de s'interroger sur le rôle des politiques sociales 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

Lien social et Politiques–RIAC, 56, *Le fédéralisme social. Les défis de la gouvernance à niveaux multiples.* Automne 2006, pages 41 à 56.

territorialisées de l'appartenance sociale et de la citoyenneté.

Cet article se donne précisément pour objet un tel questionnement en partant de deux hypothèses, qui seront d'abord posées puis dont sera illustré le caractère heuristique sur quelques cas de fédérations.

La fédération comme forme de gouvernance à niveaux multiples avant la lettre

Ma première hypothèse est que le processus actuel — à la fois infra et supranational — de recomposition territoriale remet à l'ordre du jour le questionnement sur les formes fédérales d'organisation de l'ordre politique[1]. Le fédéralisme politique en effet, en tant que principe d'unification de territoires historiquement dotés d'une identité propre dont il convient de respecter la diversité, peut être vu comme un principe d'organisation des pouvoirs publics mieux adapté que le principe classique de souveraineté absolue à la régulation d'un processus de régionalisation prenant en tenaille les formes traditionnelles de l'État-nation[2]. Dans le fédéralisme, il n'y a en effet de pouvoir souverain que relativement à des compétences particulières et à des domaines de politique constitutionnellement circonscrits; la souveraineté réside dans l'autorité supérieure du pacte fédéral, autorité dépourvue de tout pouvoir autre que symbolique et à laquelle doivent se soumettre les divers pouvoirs territoriaux pour qu'il y ait véritablement fédération: la souveraineté est ici constitutionnelle. Pour se convaincre de l'actualité d'un tel principe fédéral, il suffit de rappeler qu'au principe classique de souveraineté qui suppose l'omnicompétence de l'État et une organisation purement verticale de l'ordre politique, les États eux-mêmes — par la médiation des organisations internationales qui sont leurs émanations — tendent à promouvoir la notion de gouvernance à niveaux multiples. Or, les fédérations sont avant la lettre des formes politiques complexes de «gouvernance à niveaux multiples».

Cela dit, l'histoire des systèmes politiques de type fédéral montre qu'il est impossible de réduire la gouvernance des sociétés à un modèle institutionnel et organisationnel unique et de portée universelle vers lequel tous les États du monde convergeraient (Watts, 1996; Théret, 2005a)[3]. Le problème du bon gouvernement ne saurait être réduit à une simple question de rationalisation administrative des processus de décision politique comme le propose la notion de gouvernance, parfaite illustration de la perspective technocratique universaliste des organisations économiques interétatiques. Il en résulte que, pour comprendre et expliquer les évolutions actuelles, on ne peut faire l'économie des enseignements des expériences passées et présentes de fédéralisme politique et donc principalement de l'idée qu'il faut prendre en compte simultanément les caractéristiques territoriales (où la subjectivité tend à l'emporter) et fonctionnelles (où la rationalisation peut être plus prégnante) des groupements politiques et de l'appartenance sociale. Problématiser la question de la gouvernabilité du monde actuel sous l'angle du fédéralisme présente en fait l'avantage décisif sur la problématique de la gouvernance de permettre de partir de l'observation d'expériences historiques diversifiées montrant la plus ou moins grande viabilité des arrangements institutionnels au fondement des ordres politiques. On peut ainsi, en gardant les pieds sur terre, en retirer une compréhension plus riche car ancrée dans le réel des phénomènes de construction des territoires politiques, ce qui permet de penser une diversité de trajectoires institutionnelles possibles des sociétés en train de se structurer dans le nouveau contexte de la mondialisation.

Le fédéralisme social: une protection sociale qui assure le lien territorial

Ma seconde hypothèse a trait à ce qui serait dans ce contexte une nouvelle dimension et pas seulement de nouvelles formes de la protection sociale. Elle consiste à considérer que, dans la mesure où les politiques sociales sont des éléments essentiels de la légitimation des États, la complexification des relations de souveraineté que les recompositions territoriales impliquent remet également en jeu les conceptions actuellement préva-

lentes de la protection sociale, fortement liées à des «pensées d'État» qui ne pensent celui-ci que sur le modèle de l'État-nation (y compris dans des pays pourtant d'origine fédérale comme les États-Unis). Là encore, cette déconstruction s'opère sous nos yeux à l'instigation des États eux-mêmes avec les tentatives de restriction des droits sociaux qui se sont développées à partir des années 1980 en association avec des politiques néolibérales de privatisation et de dérégulation (avec rerégulation à d'autres échelles et sur d'autres bases éthiques). Or, cette mise en cause de l'État social ne saurait être rapportée au seul jeu de forces économiques transnationales réclamant de meilleures conditions de compétitivité. Car, sauf à réduire l'État à un comité directeur des classes ou groupes économiquement dominants, ce serait oublier que dans cette mise en cause se joue aussi une recomposition des frontières internes et externes des États 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.

La prise en compte d'un tel jeu permet de comprendre que, de la même façon que dans le mouvement de recomposition territoriale une désintégration à un niveau peut se traduire par une intégration à un autre niveau sous des formes nouvelles, un recul à un niveau dans le champ des politiques sociales peut aller de pair avec des avancées à un autre, le déficit de légitimité créé en un point du système politique étant susceptible d'ouvrir un espace d'action aux pouvoirs concurrents, résidant en d'autres points et en quête d'un surcroît de légitimation afin de conforter leur place dans le système d'ensemble. Un bon exemple en est fourni par le fait qu'aux yeux des élites politiques européanisées les principales vertus des politiques néolibérales ont été et sont encore, d'une part, de déréguler au niveau national, ce qui permet une rerégulation au niveau européen, et, d'autre part, de dévaloriser les interventions financières et monétaires de la puissance publique, ce qui revalorise par compensation ses interventions réglementaires et juridiques et joue donc en faveur d'un rééquilibrage des pouvoirs en faveur du niveau européen de gouvernement puisque ce dernier n'a accès pour l'essentiel qu'à ce deuxième type de ressources politiques, vu la maigreur relative de son budget.

Dans cette perspective, les recompositions territoriales mettent en exergue une dimension de l'État social peu apparente dans les États 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 le territoire relevant d'un même ordre politique. Cette dimension proprement territoriale des politiques sociales n'a jusqu'à maintenant que peu préoccupé la communauté des chercheurs en sciences sociales, malgré que près de 40 % de l'humanité (hors Chine) vive depuis longtemps dans des pays à systèmes politiques fédératifs dont les plus riches (États-Unis, Suisse, Allemagne), les plus étendus (Canada, Russie, Brésil), ou encore les plus populeux du monde (Inde). La plupart des chercheurs font comme si celui-ci était composé exclusivement d'États-nations unitaires, au mépris de l'observation de la réalité. Ils analysent en général les politiques sociales exclusivement sous l'angle de la question sociale et dans un cadre territorial fixe de type national. Au mieux, la protection sociale que ces politiques assurent est censée garantir, plus ou moins fonctionnellement, le lien social dans des sociétés considérées comme divisées uniquement par des conflits entre classes et groupes sociaux résultant de la division sociale du travail.

Il en découle que les relations entre politiques sociales et maintien de l'unité de territoires politiques fragmentés en régions hétérogènes — ce qu'on peut appeler le fédéralisme social — sont peu étudiées. De même, ne sont guère pris en compte les faits sur lesquels on vient d'attirer l'attention et qui rappellent que la mondialisation a aussi une dimension directement géopolitique. Car, lorsqu'ils s'intéressent à cette dimension géopolitique, les analystes, dans leur grande majorité, se bornent à examiner les effets sur les systèmes nationaux de protection sociale d'une mondialisation pensée sous l'angle strictement économique, la recherche étant focalisée sur l'évaluation de la plus ou moins grande résilience des États-providence nationaux aux politiques néolibérales. En revanche, le rôle de la protection sociale dans la reconfiguration des territoires politiques, de ceux qui se décompactent en se fédérali-

sant comme de ceux qui se fédéralisent en s'agrégeant, n'est pas l'objet d'une attention soutenue.

Pourtant, c'est notre point de départ, nombre de sociétés contemporaines 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 de plus en plus leurs spécificités historiques et culturelles. En outre, même lorsqu'ils se veulent membres à part entière d'ensembles suprarégionaux dotés d'un État 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 propre. Rien qu'en Europe, la construction de l'Union européenne, mais aussi la décomposition de l'URSS et de la Yougoslavie, la division de la Tchécoslovaquie, la réunification allemande et la fédéralisation de la Belgique, de l'Espagne, voire du Royaume-Uni, sont de clairs exemples de ces tensions profondes qui aboutissent à des recompositions des territoires politiques.

Bref, mon hypothèse est que, dans les pays où la pluralité des ordres de gouvernement est au principe 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 pas seulement au maintien du lien social, mais aussi à celui du lien territorial. Maintenir le pacte fédéral — l'unité territoriale de l'ensemble — devient alors une fonction importante du pouvoir qui prévaut à cette échelle (l'État fédéral) et celui-ci peut être conduit à assumer cette fonction 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. La promotion du caractère universel des droits sociaux sur tout cet espace aide également à fonder l'unité du tout en compensant la disparité maintenue et/ou revendiquée des droits et coutumes particuliers attachés à l'histoire et à la culture de chaque région. 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.

Ainsi, l'importance de la relation entre intégration territoriale et politiques sociales est manifeste au regard des transformations récentes de l'ordre géopolitique mondial, qui montrent que le risque prédominant actuel, pour les institutions en place, est moins celui de révolutions sociales que de destructions-restructurations des échelles territoriales de légitimité des États et de la citoyenneté. Pour ceux qui la vivent de l'intérieur, la construction de l'Union européenne en est une preuve évidente. Toutefois, le regain d'actualité de la question du lien territorial associée à la construction de démocraties multinationales (Gagnon et Tully, 2001) ne doit pas laisser croire que cette question est entièrement nouvelle et 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 fédératifs (Leibfried et Pierson, 1995; Théret, 2002a; Banting et Corbett, 2002; Théret, 2003b; Béland et Lecours, 2004; Béland et Vergniolle de Chantal, 2004; Obinger, Liebfried et Castles, 2005), des relations étroites entre les formes de la protection sociale et celles du lien territorial peuvent effectivement être observées dans des territoires politiques structurés de longue date, notamment dans des pays comme l'Allemagne, l'Australie, le Canada, les États-Unis et la Suisse. Ces relations paraissent également prégnantes

dans des fédérations soit récentes comme la Belgique et l'Espagne des Autonomies, soit encore en formation comme l'Union européenne (*cf.* le questionnement sur l'Europe sociale lors du dernier référendum sur la Constitution européenne). L'étude des expériences historiques passées et/ou (encore) en cours doit alors 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'États-nations.

Il me reste à montrer maintenant plus concrètement le caractère heuristique de ces hypothèses. Pour cela, je me bornerai à rappeler de manière succincte les résultats de quelques recherches récentes. J'énoncerai d'abord une série de propositions à portée générale que je pense pouvoir tirer d'un travail personnel ayant consisté à mettre en relation les trajectoires historiques de développement des systèmes de protection sociale au Canada et aux États-Unis avec les formes de fédéralisme qui caractérisent respectivement ces deux pays[4]. Je montrerai ensuite que ces enseignements sont confortés par des analyses portant sur l'Allemagne et la Suisse, mais aussi sur une fédération de facture plus récente comme l'Espagne.

Cinq propositions générales tirées de l'histoire comparée de la protection sociale au Canada et aux États-Unis

Bien que les États sociaux canadien et états-unien soient en général considérés comme proches et appartenant à une même famille libérale résiduelle, une étude approfondie des origines et de l'évolution historique du système canadien de protection sociale conduit à mettre en évidence la grande distance qui sépare les institutions politiques et sociales du Canada et celles des États-Unis. De cette distance, qui apparaît en dépit d'une dépendance économique accentuée du premier à l'égard des seconds et de la nature fédérale commune de leurs systèmes de gouvernement, on peut tirer une série de cinq propositions à caractère général concernant la place de la protection sociale dans un ordre politique fédéral.

Première proposition : *C'est moins l'économique que le politique qui conforme les systèmes nationaux de protection sociale*. Ce « théorème » peut être déduit de la bifurcation des trajectoires institutionnelles des systèmes de protection sociale au Canada et aux États-Unis à partir de la crise des années 1930. Celle-ci s'est en effet opérée en dépit du fait que l'économie canadienne se soit intégrée de plus en plus à la même époque à celle des États-Unis. Une analyse limitée à l'économique conduit à pronostiquer une convergence, voire une identification des systèmes de protection sociale dans les deux pays, pronostic qui ne correspond pas à l'observation des faits. Pour rendre compte de la bifurcation observée, il faut introduire des variables politiques dans l'analyse, à savoir les différences structurelles dans les systèmes politiques et les manières de faire la politique dans les deux pays, différences qui prennent une grande importance dans une conjoncture critique telle que celle de la grande crise des années 1930. On peut montrer en effet qu'en dépit des pressions homogénéisantes associées à l'intégration économique, le caractère spécifique des instances politique et symbolique de la société canadienne a été déterminant dans l'établissement de la forme particulière de son système de protection sociale. qui a émergé à ce moment critique. Il y a alors eu rupture avec le mimétisme institutionnel, qui jusque-là prévalait. Cette rupture montre que, par-delà la force de la logique universaliste transfrontalière du capitalisme libéral, ce sont toujours en dernière instance la politique et le politique qui conforment les sociétés modernes en prenant en charge leur histoire.

Deuxième proposition : *C'est moins le fédéralisme en lui-même que ses formes institutionnelles précises qui conditionnent la dynamique sociale d'un système fédéral*. Cette seconde proposition se déduit simplement du caractère différencié des politiques sociales au Canada et aux États-Unis alors que ce sont là deux des pays à constitution fédérale. Au Canada, comme d'ailleurs en Allemagne, le fédéralisme n'a pas été un obstacle au développement d'un système de protection sociale développé, universaliste et fortement égalitariste en matière de redistribution des revenus sur les plans tant interindividuel qu'interrégional. La forme résiduelle de l'État social est spécifique au fédéralisme états-unien, qui est précisément, en ce qui le concerne en propre, constitutionnellement conformé pour réduire l'ampleur des interventions publiques à tous les ordres de gouvernement[5].

En d'autres termes, l'examen du cas canadien rapporté au modèle américain fait ressortir que, plus que le fédéralisme en lui-même, ce sont le contexte sociétal et l'ensemble du dispositif des formes institutionnelles propres aux divers systèmes politiques fédératifs qui conditionnent l'émergence, la structuration et les styles de développement de la protection sociale, en rendant l'incidence de la fragmentation territoriale plus ou moins favorable à ce développement. Deux «*differences that matter*» à ce titre sont la forme constitutionnelle du pacte fédéral et le style politique. La forme interétatique, qui laisse place à une part importante d'intergouvernementalisme dans le pacte fédéral, s'oppose à la forme intraétatique, dans laquelle, du fait qu'il y existe une seconde chambre fédérale représentative des territoires fédérés, l'intergouvernementalisme est au contraire réduit au minimum. Par ailleurs, le style politique (canadien) de l'"*agenda-building*" peut être opposé au style (états-unien) de l'"*empire-building*". Le premier implique que, pour des raisons de légitimité, l'État fédéral inscrive en permanence à l'ordre du jour politique des réformes sociales. Le second est au contraire peu propice à l'innovation institutionnelle et, par-delà certains changements par bonds dans des conjonctures de crise aiguë (la guerre de Sécession, le *New Deal*), renvoie au fait que la protection sociale se développe essentiellement selon des dynamiques institutionnelles endogènes aux organisations déjà en place et transformées en forteresses.

Troisième proposition: *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*. En effet, pour être susceptible de combiner une intervention publique dans le domaine social aussi importante que dans les États unitaires tout en maintenant la diversité et l'autonomie de ses entités fédérées, une fédération, surtout si elle est marquée par une hétérogénéité historico-culturelle profonde et hérite de déficits fiscaux conséquents[6], doit se soucier de s'autoprotéger en réduisant, par des procédures de péréquation financière, les disparités économiques entre territoires que les mécanismes de marché entretiennent. Au Canada, c'est ce type de procédure qui rend la fédération comparable à un État unitaire en matière de fourniture sensiblement égale de biens publics dans tout le pays sans pour autant que se développe une dérive centralisatrice. Elle joue également un rôle central pour légitimer le pacte fédéral aux yeux des provinces. En outre, l'expérience canadienne montre que l'autoprotection financière de la fédération ne suppose pas seulement que la distribution spatiale des ressources économiques ne soit pas laissée au seul jeu des forces du marché, mais aussi que ne soit pas privilégiée dans la redistribution publique une relation État fédéral-individus au détriment d'une redistribution entre territoires. Seule cette dernière en effet permet de respecter la diversité qualitative des identités régionales tout en assurant une certaine égalisation quantitative en matière d'accès aux services collectifs sur tout l'espace fédéral.

Aux États-Unis, où l'idée de péréquation fiscale n'est pas conçue comme constitutive du pacte fédéral[7], on attend d'une concurrence économique fondée sur la mobilité spatiale des facteurs de production capital et travail l'égalisation des conditions de revenus entre les États fédérés. De l'anticipation de la mobilité spatiale des capitaux résulte alors une guerre fiscale permanente qui conduit à une uniformisation par le bas des politiques sociales. Par ailleurs, les États fédérés, qui ne bénéficient pas de droits sur les ressources fiscales fédérales, ne peuvent aménager leur contrainte fiscale qu'en s'endettant sur les marchés financiers. Au moindre retournement du cycle des affaires, ils se trouvent de ce fait soumis à une contrainte d'ajustement structurel qui renforce conjoncturellement l'effet de la guerre fiscale sur la réduction de leur capacité d'intervention sociale. Finalement, dans le *market-based federalism* états-unien,

la concurrence économique entre les territoires et la soumission des finances publiques locales aux réquisits des marchés financiers conduisent de concert à ériger l'État fédéral en régulateur de l'ensemble et donc à une centralisation de la fédération avec perte d'autonomie politique des territoires fédérés[8].

Quatrième proposition : *Un État social développé se déploie généralement dans le cadre d'une fédération selon une diversité d'échelles territoriales et connaît de nombreuses asymétries*. Les facteurs politiques et historico-culturels à l'origine d'une constitution fédérale peuvent être en effet la source de variations dans les échelles territoriales des institutions selon les divers secteurs de la protection sociale (les « risques »). C'est le cas du Canada, où il y a un rapport fondateur direct entre la structuration de l'identité politique et la distribution de l'offre de protection sociale entre les deux ordres de gouvernement auxquels on peut s'identifier, chacun de ces deux ordres luttant pour obtenir la loyauté ou l'allégeance des citoyens en mobilisant la protection sociale comme ressource de pouvoir à l'échelle de son territoire. Ainsi, la concurrence politique entre l'État fédéral et les provinces a été au Canada le moteur du développement et des transformations du système de protection sociale, ce qui s'est accompagné d'une redéfinition du partage des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement. L'État-providence a été partagé sectoriellement et intrasectoriellement à diverses échelles territoriales suivant des modalités plus ou moins complexes selon les champs de protection, notamment avec des différences importantes entre les différentes assurances sociales, l'assistance et la santé. Il en est résulté une géométrie variable des arrangements institutionnels selon les compétences qui confirme l'impact de la spécificité du type de fédéralisme sur la configuration institutionnelle et organisationnelle du fédéralisme social. Comme ces arrangements asymétriques ne sont pas moins stables que les arrangements unitaires, on peut affirmer que le fédéralisme social ne doit pas être *a priori* conçu sur le mode de l'homogénéisation qualitative des formes institutionnelles spécifiques à chaque territoire fédéré, mais plutôt sur le mode de l'égalité quantitative d'accès à des biens publics et à des prestations sociales équivalentes sur tout le territoire de la fédération.

Cinquième proposition : *Une fédération n'a pas nécessairement vocation à se constituer en État-nation dès lors qu'il est reconnu que le pacte fédéral doit faire place à l'expression d'une pluralité d'identités territoriales*. Cette dernière proposition est encore bien illustrée par le Canada, où il a été jusqu'à maintenant impossible de fonder sur le modèle de l'État-nation et sur une identité nationale abstraite un État fédéral qui respecte véritablement la diversité historiquement constituée des territoires fédérés. Elle vaut sans doute surtout pour les fédérations où la diversité est ancrée dans la pluralité linguistique — cela renvoie alors à la difficulté encore récemment illustrée par le cas de la Belgique de construire une nation multilinguistique (Béland et Lecours, 2004) — ou quand elle renvoie au caractère déjà national des États territoriaux cherchant à s'unir. Les États-Unis en sont également la preuve *a contrario* puisque c'est seulement par la guerre civile et l'extermination violente de ses populations autochtones qu'ils ont pu se constituer en nation. Comme, précisément, une fédération se différencie d'un empire par sa vocation à unir par le consentement et non par la force, il est légitime de considérer que la nature du fédéralisme états-unien a changé avec la guerre de Sécession, changement en direction d'un État unitaire décentralisé qui a été conforté ultérieurement par le *New Deal*.

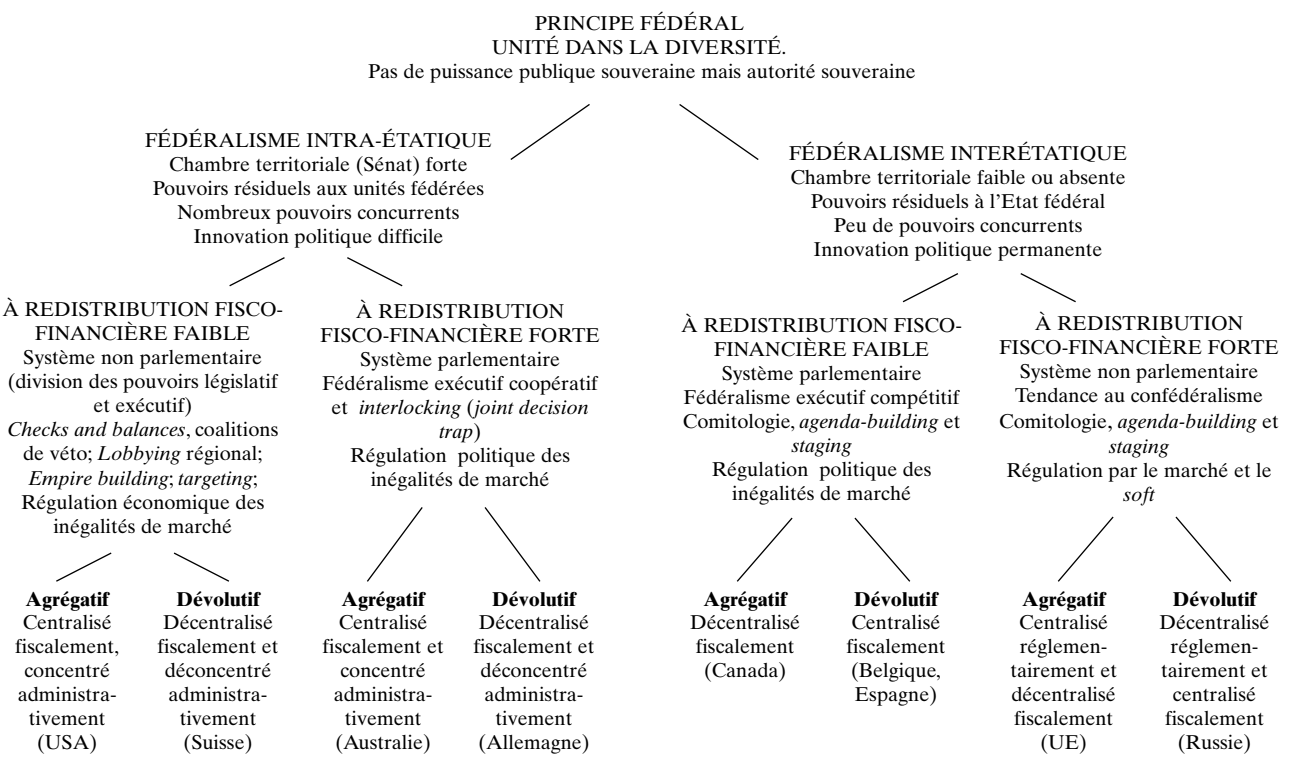
Les cas de l'Allemagne, de la Suisse et de l'Espagne confirment la portée générale de ces cinq propositions

Quel est le degré de généralité de ces énoncés ? Tiennent-ils si on élargit la perspective comparative à d'autres fédérations ? C'est ce que je voudrais soutenir maintenant en me référant à des travaux suscités précisément par ces questions et qui concernent la Suisse, l'Allemagne et l'Espagne[9].

Avec le Canada, les États-Unis et ces trois expériences fédérales européennes, on peut en effet considérer que l'on dispose d'une palette de cas permettant de s'interroger sans redondance sur les relations susceptibles d'exister entre le développement de droits sociaux et les dynamiques territoriales prévalant dans des systèmes politiques fédéraux. L'Allemagne et la Suisse ont certes en commun de relever du type intraétatique de fédéralisme, également carac-

téristique des États-Unis, c'est-à-dire d'avoir un sénat représentatif des territoires fédérés fortement associé au processus de décision fédéral (le *Bundesrat* et le Conseil des États respectivement), ce qui n'est le cas ni du Canada ni de l'Espagne[10], pays de fédéralismes interétatiques où les sénats sont dépourvus de représentativité et de pouvoir. Mais leur commune appartenance au type intraétatique n'empêche pas que la Suisse se sépare de l'Allemagne du fait que le souci d'égalité des conditions de vie et d'accès aux biens et services sociaux n'y est pas au cœur des valeurs qui fondent le pacte fédéral alors que cela est le cas en l'Allemagne. Dépourvue de ce fait de programme de péréquation des ressources fiscales, la Suisse est proche sur ce plan encore des États-Unis, alors que l'Allemagne est de son côté proche du Canada et de l'Espagne. Néanmoins, la Suisse partage avec le Canada et non avec les États-Unis non seulement un caractère multilinguistique, mais aussi le fait d'avoir un État fédéral qui n'occupe pas une position absolument prédominante dans le système politique d'ensemble. Disposant d'un partage des ressources fiscales et des responsabilités dépensières entre État fédéral et entités fédérées favorable à ces dernières[11], ces deux pays s'opposent alors aux États-Unis, mais aussi à l'Allemagne et à l'Espagne, où l'État fédéral apparaît également comme un véritable État central. Bref, identités sur un plan et différences sur un autre font que ces pays sont tous des cas particuliers susceptibles d'être classés différemment, ainsi que le montre le schéma suivant[12].

Une mise en ordre de la diversité des fédéralismes



On peut donc les utiliser pour tester les précédentes propositions, de telle sorte que l'éventuelle vérification de leur validité dans chaque cas en étende la généralité.

S'agissant des deux premières propositions concernant l'absence de déterminisme économique sur la configuration des systèmes de protection sociale et la nécessité de spécifier les formes institutionnelles propres à chaque type de fédéralisme pour saisir l'incidence du principe fédéral sur la forme et l'extension du système de protection sociale dans les fédérations, l'expérience fédérale des trois pays européens pris ici en considération en confirme la pertinence générale. Chacun d'eux, on vient de le voir, correspond à une forme particulière de fédéralisme et chacun d'eux a également vu se développer un système de protection sociale dont la particularité peut être rapportée à celle de la forme du fédéralisme qui y prévaut.

L'Allemagne a été pionnière dans l'institution de la protection sociale et son État social a été marqué dès l'origine par la fragmentation territoriale qui a sur la longue durée toujours caractérisé l'Allemagne[13]. L'analyse qu'en propose Arnaud Lechevalier (2003 : 33-56) montre non seulement le rôle du système de protection sociale dans la genèse et la configuration du système fédéral, mais aussi l'importance du rôle des *länder* dans la construction et l'évolution de l'État social allemand, un des plus développés du monde occidental et où la contrainte constitutionnelle d'égalisation des conditions de vie à l'échelle de la fédération donne au fédéralisme un caractère intriqué et unitaire, sur les plans tant politique que budgétaire.

La Suisse, pourtant d'un niveau de développement capitaliste très proche de celui de l'Allemagne et comprenant une forte communauté germanique, a quant à elle construit son État social de façon tardive et en suivant une voie libérale résiduelle — tout au moins au niveau de l'État fédéral. Cette trajectoire a pu être imputée moins à la constitution fédérale du pays qu'à son style politique, où la démocratie directe (possibilité de recours fréquents au référendum) joue un grand rôle (Obinger, Armigeon, Bonoli et Bertozzi, 2005 : 263-204). Mais peut-on isoler celui-ci de celle-là ? Ne faut-il pas plutôt considérer la démocratie directe à la suisse comme une forme institutionnelle particulière que prend en Suisse, sur le plan du système de représentation politique, le fédéralisme[14] ?

En tout état de cause, ces orientations sociales différentes prises par deux pays pourtant proches à divers points de vue montrent que les variables politiques jouent un rôle essentiel dans la configuration institutionnelle de leurs systèmes de protection sociale.

Pour ce qui est de l'Espagne, après sa démocratisation, elle a connu, simultanément à son intégration économique au sein de l'Union européenne, un développement accéléré de son système de protection sociale et une restructuration fédérale de son ordre politique. Ces transformations sociale et politique du pays sont en relation étroite puisque la dévolution de compétences en matière de protection sociale a été l'instrument du développement des autonomies provinciales (Guillén et Alvarez, 2003 : 57-79). Or, alors que l'intégration économique devrait logiquement, tout au moins du point de vue de l'économie standard, conduire à une homogénéisation institutionnelle sur un modèle commun à l'ensemble de la zone d'intégration, on observe *a contrario* un développement institutionnel *sui generis* renvoyant à des revendications politiques identitaires relevant d'une historicité particulière. À nouveau dans ce cas, l'économique apparaît donc comme une variable secondaire, contextuelle, voire instrumentale dans la mise en forme du fédéralisme social.

L'Espagne, cas de fédéralisme à la fois interétatique, multinational et asymétrique comme le Canada, confirme également la troisième proposition relative à la péréquation fiscale. Des transferts fiscaux intergouvernementaux visant à l'égalisation des conditions d'accès aux services publics et sociaux à l'échelle du pays dans son ensemble y accompagnent en effet le processus de fédéralisation. En revanche, tant la présence d'une péréquation en Allemagne que son absence en Suisse nécessitent de compléter l'énoncé de la proposition.

Le cas allemand, tout d'abord, confirme l'importance de la péréquation dans la régulation des arrangements fédératifs puisqu'il montre que celle-ci pourrait être également nécessaire à la viabilité d'une fédération intraétatique, qui plus est monolinguistique. La péréquation des ressources entre *länder* (ainsi qu'entre caisses d'assurances sociales) est en effet en

Allemagne une institution clé, au point d'être inscrite dans le marbre d'une règle constitutionnelle d'égalisation des conditions de vie à l'échelle de la fédération (Guihéry, 1997; Guihéry, 2001). Elle joue un rôle central dans la dynamique des politiques sociales à l'échelle fédérale et cela en dépit de la structure extrêmement fragmentée du système d'assurances sociales, construit sur une base professionnelle. Et les difficultés qu'elle connaît depuis la réunification témoignent de la dialectique permanente qui prévaut en Allemagne entre reformulation du pacte fédéral et restructuration de l'État social.

Cela dit, la question se pose de ce qui justifie une telle institution dans le cas allemand, où un fédéralisme intraétatique assure la participation des intérêts régionaux au gouvernement central dans le cadre d'une société monolinguistique et plutôt homogène culturellement. En effet, c'est précisément le non-respect de ces deux conditions qui nous a servi dans le cas canadien à établir la nécessité et la légitimité de la péréquation. Revenir au fédéralisme américain (états-unien), qui est intra—étatique et mononational comme l'allemand, mais qui se caractérise aussi, contrairement à ce dernier, par une absence de péréquation, aide à trouver la clé pour résoudre ce problème. En effet, le cas américain nous apprend que l'absence de péréquation dans une fédération intraétatique a toute chance d'y entraîner une dérive centralisatrice conduisant à la constitution d'un État fédéral puissant et dominant les États fédérés. L'institution de la péréquation dans la Constitution allemande correspondrait alors à la volonté — notamment de la part des puissances alliées occupantes qui ont contrôlé son élaboration à la sortie de la Deuxième Guerre mondiale — d'empêcher une telle dérive. Imposer à l'État fédéral allemand d'être un État social, chargé d'égaliser par une péréquation fiscale les conditions de vie sur tout son territoire, devrait ainsi être vu, dans cette perspective, comme une garantie contre la reconstitution d'une Allemagne puissance centralisée, menace qui était, à l'époque de la constitutionnalisation de la RFA, une menace crédible aux yeux des Alliés en raison de ce qui s'était passé dans l'entre-deux-guerres.

Plus généralement, par-delà le cas particulier de l'Allemagne, on peut considérer que la péréquation fiscale est aussi, dans le cas des fédérations intraétatiques et monolinguistiques, un principe d'autoentretien du fédéralisme (*i.e.* de protection du pacte fédéral), avec ce codicille qu'il n'est pas dans ces cas destiné à répondre, comme dans le cas canadien, à un risque de désagrégation de la fédération, mais au risque contraire de son centrement sur l'État fédéral par asphyxie financière des entités fédérées. Mais alors, que faire du cas de la Suisse, intraétatique comme l'Allemagne, où il n'existe pas de procédures de péréquation des revenus fiscaux comme aux États-Unis, mais qui est multilinguistique comme le Canada? Comment expliquer que la Confédération helvétique n'ait pas besoin de péréquation fiscale pour protéger le lien territorial entre ses cantons? Selon moi, en avançant les trois hypothèses non exclusives l'une de l'autre suivantes:

Le caractère intraétatique du pacte fédéral combiné à l'institution de la démocratie directe aux différents ordres de gouvernement suffit à régler les tensions liées au caractère multilinguistique du pays;

La capacité budgétaire d'intervention arbitraire de l'État fédéral dans les affaires des cantons est limitée non seulement juridiquement par le principe de subsidiarité et les procédures référendaires, mais aussi financièrement du fait que la fédération est fortement décentrée budgétairement[15], ce qui donne une grande autonomie aux cantons même les plus pauvres pour mener des politiques sociales locales, voire des collaborations intercantonales[16];

La péréquation peut passer par d'autres voies, notamment par les programmes de sécurité sociale qui font appel au principe assurantiel et sont principalement fédéraux[17].

Bref, en raison de l'existence de la démocratie directe et de la faible part de l'État fédéral dans

les ressources fiscales globales, le risque de dérive centralisatrice est intrinsèquement limité bien que la fédération soit intraétatique. Réciproquement, en raison précisément de cet intraétatisme et de l'importance des capacités fiscales propres des cantons, le risque d'éclatement de la fédération est également limité malgré les inégalités de richesse entre entités fédérées.

En conséquence, notre troisième proposition doit être reformulée de la manière suivante: *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 que le risque d'invasion des compétences des unités fédérées par l'État fédéral est fort et que n'existent pas des substituts en matière de droit politique à l'égalisation des droits sociaux.*

Pour ce qui concerne maintenant la quatrième proposition, concernant la diversité possible des échelles territoriales des différentes politiques sociales et les (quasi) nécessaires asymétries selon les secteurs ou des sous-secteurs de la protection sociale, il n'est pas nécessaire de s'étendre longuement pour la considérer comme validée plus largement. L'Espagne démocratisée en est une illustration exemplaire, la fédéralisation y reposant sur des asymétries surprenantes entre les statuts politiques des régions, au point qu'elle peut apparaître comme un exemple extrême de fédéralisme multinational asymétrique, paradoxalement fondé malgré tout sur l'égalisation des conditions d'accès à la protection sociale sur tout le territoire de la fédération. La Suisse exhibe aussi de nombreuses asymétries et géométries variables selon les politiques sociales du fait que les politiques sociales cantonales y sont inégalement distribuées et différenciées sur le territoire de la Confédération. Comme les inégalités de droits sociaux qui en résultent entre citoyens des divers cantons ne donnent pas lieu à des politiques de déréglementation compétitive et de *dumping* fiscal (Bertozzi et Bonoli, 2003: 29-30), ces asymétries n'entament pas plus qu'en Espagne ou au Canada la viabilité à long terme de la fédération. L'Allemagne également connaît diverses asymétries associées à la variété des échelles territoriales de ses caisses professionnelles d'assurances sociales. Mais c'est aussi la fédération où les raisons pour qu'existent des asymétries sont réduites au minimum, compte tenu de la conjonction de sa forme intraétatique, de l'existence d'une péréquation et de son homogénéité linguistique et plus largement culturelle. La probabilité que dans une fédération les périmètres institutionnels des politiques sociales soient à géométries variables est d'autant plus forte que cette fédération cumulera les trois grands facteurs précédemment isolés de conflits potentiels au sein du tout fédéral que sont l'intergouvernementalisme, l'absence de solidarité financière entre les territoires et la pluralité linguistique.

Ce qui nous ramène à la cinquième proposition, liée à la confusion souvent observée entre État fédéral et État-nation ou national, confusion que l'expérience de la Confédération canadienne oblige à refuser. Sachant que cette proposition est un théorème dont la réciproque n'est pas vraie — c'est-à-dire qu'elle n'exclut pas qu'une nation puisse s'organiser en corps politique souverain selon un constitution fédérale (comme dans le cas allemand) —, elle est à coup sûr confortée par le cas espagnol (intégrant *a minima* les nationalismes basque, catalan et galicien). Mon ignorance ne me permet pas de statuer sur l'inexistence d'une nation helvète mais, pour conforter la proposition, on peut invoquer le cas de la Belgique, où le multilinguisme a débouché sur un processus de fédéralisation dans lequel deux formes de nationalisme sont parties prenantes et où l'enjeu de la protection sociale comme lien territorial à l'échelle de l'État fédéral apparaît encore plus clairement qu'au Canada (Poirier et Vansteenkiste, 2000: 331-379; Béland et Lecours, 2004; Joassart et Joassart, 2005).

Conclusion

Ainsi, toutes les expériences historiques de fédéralisme politique qui servent de base empirique aux inférences proposées dans cet article valident son hypothèse de départ 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, toutes ces expériences mon-

trent que la concurrence entre ordres fédéral et fédéré de gouvernement pour la maîtrise ou le contrôle de ces politiques 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 montrer que le sens de cette influence — est-elle favorable ou défavorable au développement de l'État social? — dépend du jeu de formes institutionnelles spécifiques à chaque type de fédéralisme.

Dans ces conditions, ce sera ma première conclusion, la controverse autour du caractère propice ou non à l'innovation du fédéralisme en général, qui agite en permanence le petit monde des observateurs des arrangements fédératifs, me semble pouvoir être close. Pour nombre de ces observateurs, le plus souvent influencés par la considération du fédéralisme états-unien, les systèmes fédératifs doivent être taxés de conservatisme sur le plan social, voire d'immobilisme politique, car, dans la mesure où une fragmentation territoriale s'y ajoute à la fragmentation sociale, ils multiplient les sources de conflit et les points de *veto* dans le processus politique[18]. Le changement institutionnel y serait donc quasiment impossible, sauf lors de crises graves mettant en cause la structure d'ensemble du système politique. Pour d'autres, les moins nombreux mais au sein desquels se détachent les observateurs du cas canadien, le fédéralisme serait au contraire propice à l'innovation dans la mesure où il démultiplie les centres d'initiative politique. Les unités fédérées dotées de compétences souveraines dans certains domaines disposent, en effet, en raison de leur taille plus réduite, d'une plus grande capacité que les grands États à expérimenter de nouvelles formules institutionnelles à leur échelle. Celles-ci, dès lors qu'elles apparaissent comme meilleures pratiques dotées d'une portée normative, peuvent alors s'étendre progressivement, par imitation et contamination ou par récupération par l'État fédéral et généralisation par sa médiation, à tout l'espace de la fédération.

En fait, comme on vient de le voir, sauf à considérer qu'il n'existe ou ne doit exister qu'un type unique et universel de fédéralisme, il n'y a pas lieu d'opposer ces deux thèses en donnant à chacune un caractère absolu. Toutes deux sont pertinentes, mais ne valent que relativement à des contextes institutionnels particuliers. C'est seulement en fonction de leurs contenus en règles que les institutions et leurs configurations en ensembles institutionnels complexes sont susceptibles d'inciter à des comportements innovateurs ou au contraire de contraindre les comportements dans le cadre de routines difficiles à modifier. Par ailleurs, si dans la littérature scientifique la thèse (INH) soutenant le caractère conservateur (inhibiteur du changement) en matière sociale du fédéralisme l'emporte sur celle soutenant son caractère porteur d'innovation (INN), cela tient à un fort biais d'observation en sa faveur. Car, pour observer les processus d'innovation institutionnelle dont la thèse INN cherche à rendre compte, il faut porter son regard sur les politiques menées par les unités fédérées et les relations qu'elles entretiennent avec les politiques fédérales. Or, pour des raisons d'économie de temps et de moyens, les comparaisons internationales portent essentiellement sur les systèmes nationaux de protection sociale, à l'exclusion des politiques sociales des communautés territoriales décentralisées ou décentrées.

On se prive ainsi de saisir une composante essentielle de la dynamique des fédéralismes sociaux. L'étude du cas de la Suisse proposée par F. Bertozzi et G. Bonoli en témoigne en montrant que non seulement il y a dans ce pays de nombreuses innovations sociales locales qui font que les politiques sociales cantonales sont très importantes, mais aussi que ces politiques conforment en retour la manière dont l'État fédéral est contraint d'intervenir dans le champ social — en mobilisant les assurances sociales. Rapportée aux expériences allemande, espagnole et canadienne, la prise en compte du cas suisse apporte alors une plus-value par rapport au simple fait de juxtaposer les thèses INH et INN. La

comparaison de ces fédérations permet en effet de formuler la sixième proposition suivante: *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*. Le caractère inhibiteur du fédéralisme en matière de protection sociale n'aurait donc pas de portée générale en lui-même, mais devrait être immédiatement associé à l'absence de cette institution clé pour la plupart des fédérations qu'est la péréquation fiscale des capacités budgétaires des entités fédérées. On peut ainsi concevoir la simultanéité d'innovations à l'échelle des unités fédérées et de *veto* à l'échelle fédérale (et vice versa). Les thèses INH et INN doivent donc être combinées et non pas considérées comme alternatives et/ou opposées l'une à l'autre.

J'en viens pour terminer à ce qui pourrait sembler être les grands absents de cet article, soit le cas de l'Union européenne et la question de l'Europe sociale. Je me suis gardé jusqu'à maintenant de les aborder autrement qu'allusivement pour ne pas alourdir un texte déjà long, vu la complexité du sujet. Ce faisant, mon idée était de laisser le lecteur tirer de lui-même les implications en la matière de mes propositions, celles-ci étant pour une grande part élaborées à cette fin. La construction de l'Union européenne est, en effet, la toile de fond sur laquelle les hypothèses auxquelles je me suis risqué et les propositions à caractère général que j'ai pu avancer à partir de l'étude comparée de quelques fédérations du monde économiquement développé doivent être transcrites. Je livre succinctement l'esquisse d'une telle transcription en guise de deuxième conclusion.

Appliquée à l'Union européenne, 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*).

La deuxième 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 proposition conduit à des attendus plus précis. Elle requiert de prendre en compte simultanément les trois grandes variables constitutives du haut degré d'hétérogénéité de l'Union européenne — intergouvernementalisme, multilinguisme, absence de solidarité financière entre États 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 à opérer des choix politiques (Théret, 2005b: 111-125). Ainsi, le multilinguisme n'étant pas une variable stratégique, c'est-à-dire manipulable politiquement ou aménageable institutionnellement, mais essentiellement un facteur limitant, l'Union européenne doit être rapprochée du cas suisse et du cas canadien.

D'où deux trajectoires possibles: l'une, la voie suisse, allant de l'interétatisme vers l'intraétatisme — transformation du Conseil européen en une chambre territoriale et montée en puissance du Parlement européen, seule voie qui permette de faire l'économie de l'introduction de plus de solidarité financière entre les États membres — et conduit donc à une Europe sans légitimité sociale; l'autre, la voie canadienne, consiste à conforter l'intergouvernementalisme (avec développement de multiples MOC contraignantes sur le plan des objectifs) au prix d'un développement d'une solidarité entre les États membres médiatisée par l'Union (ce qui implique la délégitimation de la doctrine du juste retour, la constitutionnalisation de règles de péréquation, le développement d'un budget européen), voie qui conduit en conséquence à fonder l'Union politique sur un fédéralisme social.

Quant à 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'Union européenne, s'agissant là d'une caractéristique naturelle des fédérations.

La cinquième, enfin, implique de faire une croix sur l'idée qu'une citoyenneté européenne puisse à un horizon fini être de type national.

Finalement, de l'ensemble des propositions formulées dans ce texte, on peut inférer deux voies de remplacement probables pour le développement d'une telle citoyenneté : soit celle-ci se construira sur l'idée d'une souveraineté de l'individu, du consommateur, la solidarité ne s'exerçant qu'entre les collectifs territorialisés membres de l'Union ; soit elle en appellera plus largement à l'ensemble des droits sociaux reconnus dans des groupes de pays membres et honorés conjointement ou séparément par les divers ordres de gouvernement, l'Union et les États membres, mais selon des géométries variables et dans le cadre cette fois de solidarités mixtes impliquant autant les individus que les territoires.

Bruno Théret
IRISE
UMR 7170 CNRS
Université Paris Dauphine

Notes

[1] 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, voir Forsyth (1981), référence importante que je dois à Olivier Beaud et pour laquelle je le remercie. Voir également Burgess et Gagnon (1993).

[2] Sur la régionalisation envisagée comme processus politique, voir Théret (1999).

[3] À vrai dire, lorsque les institutions internationales s'intéressent à la question du fédéralisme, c'est essentiellement à partir de la théorie économique du fédéralisme budgétaire, une théorie qui ne fait pas de différence entre un système fédéral et un État unitaire décentralisé. Au mieux, elles privilégient, en suivant en cela les théories du choix public rationnel, un modèle de fédéralisme qui est une idéal-typification du cas américain.

[4] Le lecteur intéressé par plus de détails sur ce travail peut se reporter à Théret (1999). Pour une analyse comparée de la régulation des tensions économiques entre régions par les programmes de transferts intergouvernementaux fédéraux canadien et américain, voir Théret (2005a).

[5] Pour un état récent de cette question, voir Béland et Vergniolle de Chantal (2004). Le type américain de fédéralisme a été récemment labellisé «*market-preserving federalism*» en même temps qu'il était présenté comme le seul modèle viable économiquement car le seul véritablement efficace dans une perspective de développement du capitalisme (Weingast, 1995 : 1-31). Cette conceptualisation a fait rapidement fortune au sein des organisations économiques internationales, où elle tend à s'imposer comme formule magique de développement économique dans les pays sous-développés et/ou en transition vers le capitalisme. Bien qu'elle se présente comme le résultat d'une théorie de dernière génération, cette conception du fédéralisme est en fait de sens commun aux États-Unis, où, dès les années 1960, William Riker présentait le fédéralisme états-unien comme seul modèle universel viable de fédéralisme dans les conditions modernes.

[6] Soit d'une part un déficit vertical entre les ordres fédéral et fédéré de gouvernement dû à ce que la distribution entre ces ordres des ressources fiscales est sans rapport avec la distribution des compétences et des charges financières y afférentes ; d'autre part, des déficits horizontaux entre entités fédérées dus à des différences de potentiel fiscal qui ne leur permettent pas de distribuer à leurs citoyens des niveaux sensiblement égaux de biens publics.

[7] Un *General Revenue Sharing* a bien été institué en 1972 mais a été supprimé en 1986.

[8] Ce n'est pas le moindre des paradoxes de ce type de fédéralisme que d'associer décentralisation des compétences dépensières et centralisation du pouvoir politique, ce qui conduit logiquement à lui associer un lourd déficit démocratique. D'ailleurs, les théoriciens du *market-preserving federalism* déconnectent explicitement les deux questions du fédéralisme et de la démocratie, ce qui leur permet de voir dans la Chine contemporaine un cas exemplaire de ce modèle (Qian et Weingast, 1996 : 149-185).

[9] Ces travaux ont été publiés dans deux dossiers de la revue *Sociétés contemporaines*, en 2002 et 2003. La plupart ont été initialement présentés et discutés dans le cadre du séminaire international *Intégration continentale, recompositions infranationales et protection sociale en Europe et Amérique du Nord* tenu en septembre 2001 aux Diablerets (Suisse). Ce séminaire doit beaucoup au soutien de François-Xavier Merrien, professeur de sociologie à la Faculté des sciences sociales de l'Université de Lausanne, qui a pris en charge son organisation et lui a permis de bénéficier de subventions du Fonds national de la recherche scientifique (FNRS) suisse et de l'Université de Lausanne (Fondation du 450e anniversaire et Institut des sciences sociales et pédagogiques), ce pourquoi je les remercie.

[10] L'Espagne n'est pas officiellement une fédération, ce qui n'empêche pas

que l'ordre politique y soit *de facto* organisé selon une structure fédérale.

[11] En matière de distribution des ressources budgétaires, la Suisse est sans doute la plus décentrée de toutes les fédérations. Les dépenses et les ressources fiscales de la Confédération y représentent seulement 30 % de l'ensemble des finances publiques totales depuis les années 1970 (Guex, 1998 : 102-103), la part de l'État fédéral au Canada étant quant à elle d'environ 45 % au cours de la même période. Ces deux pays sont en outre des confédérations selon leur dénomination officielle, ce qui va avec leur caractère décentré. Toutefois, ce ne sont pas de véritables confédérations, car cela impliquerait qu'elles n'aient pas d'État fédéral autonome par rapport aux territoires confédérés.

[12] Ce schéma est tiré de Théret, 2005a : 116.

[13] Sa caractérisation sous le label bismarckien est à ce titre fort trompeuse puisque le projet de Bismarck était centralisateur — la protection sociale devait participer de l'unification du Reich — et nullement une fragmentation en caisses professionnelles gérées par les acteurs économiques à des échelles territoriales variées.

[14] Ce qui se trouve dans le fait que la Suisse est à ma connaissance la seule fédération où un référendum populaire peut coiffer toute décision de la Cour suprême relative à un conflit constitutionnel opposant l'État fédéral aux cantons.

[15] « L'architecture constitutionnelle du pays est telle qu'il est très difficile pour le gouvernement fédéral de concurrencer les cantons sur le plan de la souveraineté » (Bertozzi et Bonoli, 2003 : 13-32).

[16] Ainsi, Bertozzi et Bonoli (2003) ont entrepris pour le cas suisse une recherche sur les politiques sociales cantonales, relativisant le diagnostic usuel porté sur l'État social suisse, habituellement considéré comme bloqué à un faible niveau de développement social par la structure fédérative du pays.

[17] « … lors des premières étapes de la mise en place d'un État social fédéral, les capacités fiscales et financières de la fédération étaient limitées, tandis que le rôle des cantons était plus fort dans ce domaine. Le transfert des systèmes de protection au fédéral aurait demandé un transfert équivalent des compétences fiscales. Afin de minimiser les oppositions qu'un tel transfert aurait engendrées, le financement des politiques sociales fédérales a été centré sur les cotisations sociales (au lieu de la fiscalité) et le subventionnement des caisses régionales déjà existantes […] » (Bertozzi et Bonoli, 2003 : 23). Ainsi, alors que les dépenses fédérales hors sécurité sociale sont de l'ordre de 30 % du total des dépenses publiques, les dépenses fédérales représentaient 58 % du total des dépenses relatives à la sécurité sociale en 1998. (Obinger, Armigeon, Bonoli et Bertozzi, 2005 : 297).

[18] C'est d'ailleurs ce qui fait l'attrait du fédéralisme pour les partisans de l'État minimum et du « tout marché ». Voir Weingast, 1995. Cette approche a été généralisée au cas allemand, puis étendue au cas de l'Union européenne par Scharpf, 1988 : 239-278. Or, sa portée empirique a été contestée récemment pour le cas allemand par Manow, 2005 : 222-262.

Bibliographie

BANTING, Keith et Stan CORBETT, dir. 2002. *Health Policy and Federalism,* Montréal, McGill-Queen's University Press.

BÉLAND, Daniel et André LECOURS. 2004. « Nationalisme et protection sociale : une approche comparative », *Canadian Public Policy. Analyse de politiques*, 30, 3 : 319-331.

BÉLAND, Daniel et François VERGNIOLLE DE CHANTAL. 2004. « Fighting big government : frames, federalism, and social policy reform in the United States », *Canadian Journal of Sociology*, 29, 2 : 241-264.

BERTOZZI, Fabio et Giuliano BONOLI. 2003. « Fédéralisme et protection sociale en Suisse : entre immobilisme et innovation », *Sociétés contemporaines,* 51 : 13-32.

BURGESS, Michael et Alain-G. GAGNON. 1993. *Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions.* Toronto, University of Toronto Press.

FORSYTH, Murray. 1981. *Unions of States. The Theory and Practice of Confederation*. New York, Leicester University Press et Holmes & Meir Publishers.

GAGNON, Alain-G. et James TULLY, dir. 2001. *Multinational Democracies.* Cambridge, Cambridge University Press.

GUEX, Sébastien. 1998. *L'argent de l'État. Parcours des finances publiques au XX^e siècle*. Lausanne, Éditions Réalités sociales.

GUIHÉRY, Laurent. 1997. *Fédéralisme fiscal et redistribution. Fondements et enseignements du fédéralisme allemand,* Université Lumière Lyon 2, thèse de doctorat soutenue le 19 décembre à Lyon.

GUIHÉRY, Laurent. 2001. « An Economic Assessment of German fiscal equalization schemes since 1970 : what prospects for a unified Germany? », *Public Finance and Management,* 1, 4 : 393-419.

GUILLÉN, Ana et Santiago ALVAREZ. 2003. « Régionalisation et protection sociale dans l'Espagne des Autonomies 1978-2000 », *Sociétés contemporaines*, 51 : 57-79.

JOASSART, Marc et Pierre JOASSART. 2005. « La répartition des compétences en matière de sécurité sociale : l'érosion progressive de la compétence fédérale », contribution dans le cadre de *Quel modèle de sécurité sociale pour la Belgique de demain?*, les XIX^e Journées d'études juridiques Jean Dabin, Louvain-la-Neuve, Université catholique de Louvain, 15-17 décembre.

LECHEVALIER, Arnaud. 2003. « La dynamique du pacte fédéral et social en Allemagne », *Sociétés contemporaines*, 51 : 33-56.

LEIBFRIED, Stephan et Paul PIERSON, dir. 1995. *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration.* Washington, Brookings Institution Press.

MANOW, Philip. 2005. « Germany. Cooperative federalism and the overgrazing of the fiscal commons », dans Herbert OBINGER, Stephan LEIBFRIED et Francis CASTLES, dir. *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences.* Cambridge, Cambridge University Press : 222-262.

OBINGER, Herbert, Klaus ARMIGEON, Giulano BONOLI et Fabio BERTOZZI. 2005. « Switzerland. The marriage of direct democracy and federalism », dans Herbert OBINGER, Stephan LEIBFRIED et Francis CASTLES, dir. *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences.* Cambridge, Cambridge University Press : 263-304.

OBINGER, Herbert, Stephan LIEBFRIED et Francis CASTLES, dir. 2005. *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences,* Cambridge, Cambridge University Press.

POIRIER, Johanne et Steven VANSTENNKISTE. 2000. « Le débat sur la fédéralisation de la sécurité sociale en Belgique », *Revue belge de sécurité sociale,* 2 : 331-379.

QIAN, Yingyi et Barry R. WEINGAST. 1996. « China's transition to markets : market-preserving federalism, Chinese style », *Journal of Policy Reform*, 1 : 149-185.

SCHARPF, Fritz. 1988. « The joint decision trap : lessons from the German federalism and European integration », *Public Administration,* 66 : 239-278.

THÉRET, Bruno. 1999. « 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 : 479-512.

THÉRET, Bruno. 2002. *Protection sociale et fédéralisme. L'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*. Bruxelles et Montréal, Peter Lang et Presses de l'Université de Montréal.

THÉRET, Bruno, dir. 2003b. « Politiques sociales et constructions fédérales des territoires politiques : quatre études de cas », *Sociétés contemporaines,* 51.

THÉRET, Bruno. 2005a. « Du principe fédéral à une typologie des fédérations : quelques propositions », dans Jean-François GAUDREAULT-DESBIENS et Fabien GÉLINAS, *Le fédéralisme dans tous ses états : gouvernance, identités, méthodologie.* Bruxelles/Montréal, Bruylant/Carswell.

THÉRET, Bruno. 2005b. « Pourquoi l'Europe libérale n'est pas viable », dans Gilles RAVEAUD, Aurélien SAIDI et Damien SAUZE, dir. *Douze économistes contre le projet de Constitution européenne.* Paris, L'Harmattan : 111-125.

WATTS, Ronald. 1996. *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, Queen's University.

WEINGAST, Barry R. 1995. « The economic role of political institutions : market-preserving federalism and economic development », *Journal of Law, Economics and Organization,* 11 : 1-31.