

Les frontières du social : nationales, transnationales, mondiales ?

Jane Jenson

Numéro 45, printemps 2001

Les frontières du social : nationales, transnationales, mondiales ?

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/009395ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/009395ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Jenson, J. (2001). Les frontières du social : nationales, transnationales, mondiales ? *Lien social et Politiques*, (45), 5–10. <https://doi.org/10.7202/009395ar>

Les frontières du social : nationales, transnationales, mondiales ?

Une vision de « la » mondialisation s'exprime dans la rue. À Seattle, à Prague, à Porto Allègre, à Québec, des foules manifestent leur opposition, leur rejet, leur haine à l'égard de la mondialisation économique, culturelle et sociale. Venues de partout, elles s'en prennent à une conception trop optimiste d'un monde dépourvu de frontières économiques et – très souvent – de frontières nationales et culturelles. Néanmoins, aux yeux des enthousiastes de la mondialisation ou de ses opposants, tout a changé depuis quelques années, ou quelques décennies. Les uns et les autres proposent donc des actions et des analyses allant « au-delà » des anciennes pratiques, au-delà des approches « dépassées » et des visions « rétrogrades ». Pour eux, les frontières du social se sont déplacées.

Loin d'affirmer que tout a changé et que tout doit être repensé, les auteurs des articles présentés dans ce numéro de *Lien social et Politiques-RIAC* posent sur la mondialisation un diagnostic plus nuancé. Dans une série d'études empiriques minutieuses consacrées aux politiques et aux acteurs du domaine social en Europe, en Amérique du Nord et en Amérique latine, nos collaborateurs et collaboratrices expriment des réserves relativement à l'impact des changements attribués à la « mondialisation » sur les processus sous-jacents à l'élaboration des politiques sociales, sur les acteurs qui y participent et sur les résultats qui en découlent. À leurs yeux, seule une analyse fouillée peut permettre de délimiter les vraies frontières du social et de déterminer si elles débordent, désormais, les espaces nationaux.

Leur scepticisme s'exprime de diverses façons. En premier lieu, Patrick Hassenteufel et Bruno Palier démontrent l'utilité de se demander si les transformations observées dans beaucoup de pays, dans le sens d'une « convergence » ou d'une différenciation de leurs politiques sociales, résultent de facteurs externes qui auraient imposé leur seule logique aux États nationaux. Cette analyse, à l'instar des autres que l'on trouvera dans ces pages, écarte d'emblée l'idée de tendances lourdes de la mondialisation se traduisant directement dans la formulation des politiques et programmes sociaux des gouvernements. Les politiques nationales ne sont pas non plus le résultat pur et simple de l'imposition de certaines pratiques par des organisations internationales comme l'OCDE, la Banque mondiale ou même l'Union européenne.

Hassenteufel et Palier proposent d'adopter, plus utilement, la notion de politiques « transnationales », reprenant un concept apparu durant les années 1970 dans le champ des relations internationales pour désigner des modes de gouvernance qui ne sont pas strictement « internationaux » et renvoient aux relations entre des pays souverains. Les régimes transnationaux débordent les frontières des États, reposent fréquemment sur des contacts informels et ne comportent en aucun cas l'imposition de décisions aux acteurs nationaux. En outre, comme l'ont fait remarquer de nombreux auteurs, les relations transnationales empruntent souvent le canal de « communautés épistémiques », autre concept issu du champ des relations internationales et adopté dans un nombre croissant de travaux sur les politiques publiques, y compris les politiques sociales. Ces communautés épistémiques deviennent des espaces intellectuels propices à l'élaboration de consensus, à la circulation des idées et à la conclusion de transactions.

Marina Serre et Frédéric Pierru illustrent ce processus transnational de constitution et de diffusion d'un nouveau consensus à propos de la réforme des services de santé. Un éventail d'acteurs entre ici en action, à côté des organisations internationales : *think tanks*, consultants, intellectuels, firmes ayant des intérêts dans le secteur de la santé. Denis Saint-Martin braque quant à lui le projecteur sur un type particulier d'acteurs, les grands cabinets de consultants en gestion, dont il analyse le rôle dans la reconfiguration des dispositifs d'assistance sociale. Cependant, ces firmes privées, appelées à la rescousse pour conseiller les gouvernements à l'ère de la « nouvelle gestion publique », n'apparaissent pas seulement comme les membres d'une communauté épistémique. On leur demande souvent de créer des systèmes de gestion de l'information et même de gérer les services sociaux.

La distinction entre « transnational » et « mondial » est aussi abordée dans d'autres articles. Isabelle Giraud s'intéresse à la marche mondiale des femmes de l'automne 2000, vaste mobilisation des groupements féministes du monde entier issue d'une première action collective organisée par la Fédération des femmes du Québec, la marche *du pain et des roses*. Les chercheurs qui étudient les mouvements sociaux se sont demandé si telles initiatives novatrices procèdent de mouvements transnationaux ou « globaux ». Leurs conclusions, comme celles de Giraud, permettent de douter qu'il existe déjà une société civile globale où pourraient s'activer des mouvements sociaux globaux. Il paraît plus utile de situer les actions transnationales dans un contexte de gouvernance à niveaux multiples. Ainsi, le choix du lieu de l'intervention est stratégique et n'est jamais déterminé d'avance.

Une deuxième raison incite les auteurs à se méfier des analyses simplistes et des lectures structuralistes des modes actuels d'élaboration des politiques sociales nationales : la diversité des modèles et des résultats, dont l'ampleur oblige à rechercher les facteurs internes qui, au même titre que les facteurs externes, sont susceptibles de faire évoluer les objectifs et d'influencer les réformes et leurs résultats.

Ainsi, Sylvain Turcotte constate, en comparant les réformes de la sécurité sociale menées en Argentine, au Brésil et au Chili, que les organisations actives au niveau transnational n'ont pas été en mesure d'exercer partout la même influence sur les débats entourant la privatisation partielle ou complète des systèmes de pensions, car les trois pays n'étaient pas également vulnérables aux influences transnationales, en raison de leurs trajectoires propres et des rapports de force différents qui s'y exerçaient. De même, Gerard Boychuk propose une comparaison de la réforme de l'assistance sociale au Canada et aux États-Unis qui démontre que la conformité des politiques d'aide aux familles à faible revenu eu égard aux objectifs de la politique sociale « active » de l'OCDE se vérifie plus dans le discours que dans les pratiques. De profondes différences subsistent entre les deux pays, différences expliquées par le fait que les objectifs ne sont pas les mêmes dans les deux cas. Encore ici, les choix « nationaux » priment sur les discours transnationaux.

Les réactions de la Pologne aux conditions posées pour son entrée dans l'Union européenne offrent un autre exemple de la force des particularismes nationaux, justifiant un certain scepticisme à l'égard de l'avènement de modèles globaux. Dans leur analyse des relations de genre qui se perpétuent en sol polonais, Jacqueline Heinen et Stéphane Portet mettent le doigt sur les résistances, d'ordre à la fois social et politique, qui rendent difficile la mise en œuvre des politiques d'égalité des chances prescrites par la Communauté. Toutefois, dans ce cas-ci, les accords et les consensus internationaux et transnationaux apparaissent comme des points d'appui pour les mouvements sociaux qui réclament des changements et souhaitent un alignement sur les normes internationales en matière d'égalité des sexes.

L'article de François-Xavier Schweyer met un bémol sur un troisième aspect du discours dominant sur la mondialisation. Témoignant de l'expérience qu'il a lui-même vécue à l'occasion d'un partenariat soutenu par le programme européen Tempus, il montre comment les alliances, les choix stratégiques et l'engagement personnel des acteurs participant à des actions transnationales peuvent moduler les possibilités d'innovation offertes par ces dernières. La mondialisation, représentée en l'occurrence par le cadre fourni par l'Union européenne, n'est en soi ni bonne ni mauvaise. Ses effets dépendent de l'utilisation que font les acteurs des possibilités qui leur sont offertes et de la marge de manœuvre qu'ils peuvent mettre à profit. Bob Deacon invite aussi à formuler des jugements prudents, se demandant si la contribution de l'Union européenne au discours sur une mondialisation socialement responsable témoigne d'une intention vraiment progressiste ou d'un néolibéralisme déguisé.

Deux autres textes illustrent un dernier motif de scepticisme. Denis Saint-Martin nous rappelle que, dès le XIX^e siècle, les firmes de consultants appelées aujourd'hui en renfort pour accomplir la réforme néolibérale des

politiques sociales étaient des acteurs transnationaux. Déjà, à cette époque, les cabinets de comptables britanniques avaient établi des succursales dans les (anciennes) colonies. Grâce à leur longévité et au statut qu'ils ont acquis, ils jouent depuis lors un rôle important auprès des gouvernements. Leur rôle récent n'est donc pas en lui-même un signe de l'accélération de la mondialisation. La nature des activités des firmes multinationales, et non pas seulement leur présence, doit être prise en compte.

L'analyse de Jean-Philippe Thérien incite également à se garder de qualifier hâtivement de nouvelle la situation que nous avons sous les yeux. Alimentée par les théories des relations internationales, d'où provient, nous l'avons vu, la notion même de transnationalisation, elle fait ressortir les différences de conceptions et de pratiques à l'égard de l'aide internationale qui résultent de l'adhésion des acteurs politiques à des valeurs de gauche ou à des valeurs de droite. Cette simple distinction permet à l'auteur d'éclairer cinquante ans d'aide internationale, marquées autant par la continuité que par le changement en ce qui concerne les principales valeurs qui ont inspiré cette institution.

Notre réflexion sur les « frontières du social » nous a amenés à organiser le numéro autour de trois thèmes.

Les frontières du social : convergence ou divergences ?

La première partie est consacrée aux frontières du social : comment et où les situer, et en vertu de quels arguments théoriques et empiriques ? Cette problématique est amplement couverte par le premier article du numéro (« Le social sans frontières ? Vers une analyse transnationaliste de la protection sociale »), que signent Patrick Hassenteufel et Bruno Palier; nous ne nous y attarderons donc pas ici. Insatisfaits des analyses trop unilatérales parce que trop peu nuancées dans leur explication des interactions entre facteurs internes et facteurs externes, ces deux auteurs proposent d'adopter une « approche transnationaliste », qui permet d'envisager la réforme de la protection sociale comme le résultat d'une interaction entre des acteurs nationaux et internationaux au niveau des idées, des représentations et du discours, stimulée par la formation de communautés épistémiques.

Les articles suivants abordent des questions similaires, sans nécessairement s'inspirer des mêmes positions théoriques. Deux d'entre eux comparent les processus de réforme de la sécurité sociale sur le continent américain. Sylvain Turcotte examine le rôle des acteurs nationaux et transnationaux dans l'évolution des systèmes de retraites de trois pays latino-américains, l'Argentine, le Brésil et le Chili. Malgré l'intervention des mêmes agences internationales prônant dans chaque cas les recettes consacrées par le Consensus de Washington pour assurer le rétablissement de l'équilibre des finances publiques, il constate que les régimes demeurent au bout du compte très

différents, car, pour des raisons sociales et de politique intérieure, les décideurs des trois pays n'étaient pas également vulnérables aux pressions des agences internationales.

Gerard Boychuk reprend certains de ces éléments, à propos du Canada et des États-Unis. Les deux pays ont adhéré facilement, et même avec enthousiasme, au concept de politique active de soutien du revenu prôné par l'OCDE. Mais malgré la similitude de leurs discours, leurs pratiques continuent de différer. Boychuk conclut que lorsque les politiques sociales sont inspirées par des objectifs différents, qui se manifestent ici dans la conception des programmes de sécurité du revenu, les organisations internationales sont peu susceptibles de les influencer en profondeur.

Enfin, Jacqueline Heinen et Stéphane Portet décrivent les obstacles qui empêchent la Pologne d'intégrer en douceur les politiques d'égalité des chances de l'Union européenne, malgré son désir d'entrer dans la Communauté. Parce qu'elles interviennent dans un pays où, malgré des lois avant-gardistes, s'était constitué avant 1989 un régime de citoyenneté de seconde zone pour les femmes, les féministes polonaises sont conscientes de l'écart qui peut exister entre droit formel et droit réel. Néanmoins dans le cadre de l'accession éventuelle de leur pays à l'Union européenne, elles continuent à revendiquer tous leurs droits en tant que citoyennes du pays, de l'Union et du monde.

Les discours transnationaux : valeurs et enjeux

Dans la deuxième partie, trois articles examinent un facteur déterminant pour les frontières et le contenu des interventions en matière de politique sociale. Bob Deacon étudie l'élaboration, au sein des organisations internationales, d'un discours contestant une lecture exclusivement économiste de la mondialisation, de ses caractéristiques et de ses coûts et avantages, et appelant à une « mondialisation socialement responsable ». Après avoir examiné divers aspects et étapes de ce processus, Deacon situe l'Union européenne par rapport aux deux positions.

Jean-Philippe Thérien utilise la distinction entre « droite » et « gauche » comme carte routière conceptuelle pour comprendre le phénomène de l'aide au développement. Il retrace l'histoire des deux approches et analyse leurs transformations, depuis Bretton Woods et le post-colonialisme jusqu'à nos jours.

Le troisième article de cette section reprend un certain nombre de thèmes soulevés par Hassenteufel et Palier, dans le cadre d'une comparaison de la réforme de la protection maladie dans quatre pays européens, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, l'Espagne et la France. Marina Serre et Frédéric Pierru décrivent la forma-

tion d'un consensus discursif sur les avantages de l'introduction de certains mécanismes de marché dans le système de santé des quatre pays.

Nouveaux acteurs du transnational ?

Denis Saint-Martin signe le premier article de la troisième partie, dans lequel il analyse le rôle des cabinets de consultants en gestion dans la réforme des politiques d'assistance sociale. Bien qu'elles existent depuis le XIX^e siècle, ces firmes se sont taillé un nouveau rôle à l'ère de la Nouvelle Gestion Publique et des politiques publiques axées sur la réintégration à tout prix des chômeurs et des inactifs sur le marché du travail. Se référant aux travaux de Gøsta Esping-Andersen, Saint-Martin parle, à propos du partenariat entre consultants en gestion et gouvernants, de re-marchandisation de la politique sociale.

Les deux derniers articles portent sur deux types d'acteurs différents. Isabelle Giraud livre une analyse empirique minutieuse de la première marche mondiale des femmes, stratégie innovatrice à laquelle se sont ralliés des organisations féministes et des groupes de femmes du monde entier pour faire avancer leurs revendications sociales et combattre la pauvreté et la violence dont souffrent les femmes. Tout en faisant un bilan positif de cette initiative, elle souligne les compromis qui ont été nécessaires pour réunir un large éventail de mouvements sociaux et la difficulté d'arriver à un consensus entre des militants de multiples horizons, notamment religieux.

Finalement, François-Xavier Schweyer nous offre un exemple d'observation participante, en relatant l'histoire d'un partenariat financé par le programme européen Tempus, grâce auquel des institutions et des experts de différents pays se sont engagés dans la création d'un programme d'enseignement destiné à former les cadres du système de santé lituanien nouvellement réformé. Si, au départ, le partenariat ne dépassait guère le niveau des règles et critères formels définis contractuellement, au bout de plusieurs années d'efforts, l'engagement des acteurs en avait fait un «partenariat innovant».

Jane JENSON
Département de science politique
Université de Montréal