

La nouvelle portée de l'espace et du lieu quant à la citoyenneté sociale : le cas de l'Union européenne

A New Significance for Space and Place in Social Citizenship: The Case of the European Union

Peter Abrahamson

Number 56, Fall 2006

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

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/014969ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/014969ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)

1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Abrahamson, P. (2006). La nouvelle portée de l'espace et du lieu quant à la citoyenneté sociale : le cas de l'Union européenne. *Lien social et Politiques*, (56), 23–40. <https://doi.org/10.7202/014969ar>

Article abstract

In debates about social programmes there is an increasing reliance on metaphors inspired by architecture and geography. These are a sign of the rising significance of place and space with respect to contemporary rights and duties of social citizenship. The social architecture of the welfare state is being transformed while its new geography takes an hour-glass shape, as the powers of regulation are increasingly concentrated, on the one hand, at the local or regional level and, on the other hand, at the European level.

La nouvelle portée de l'espace et du lieu quant à la citoyenneté sociale : le cas de l'Union européenne

Peter Abrahamson

De plus en plus, les métaphores qui ont cours dans le débat sur l'État-providence sont empruntées aux sciences axées sur les concepts d'espace et de lieu, comme l'architecture, la géographie et la planification (Offe, 2003; Esping-Andersen et al., 2002; Ferrera, 2003, 2005; Castel, 2000; Jenson, 2004; MacKinnon, 2004)¹. Ainsi que la thèse du présent exposé vise à le faire valoir, de nouveaux lieux et de nouvelles frontières correspondent aux changements contemporains en matière de mesures dispensées par l'État-providence. S'agissant des politiques sociales et des autres politiques relatives à l'assistance publique en Europe, la maîtrise et l'administration de celles-ci sont attirées simultanément vers les échelons local et supranational, phénomène qui se manifeste aussi ailleurs de façon tendancielle². D'où le déplacement du lieu à partir duquel seront dispensées de

futures mesures d'ordre social, quand l'autorité est transférée de l'espace national aux communes et aux gouvernements régionaux, d'une part, et aux sphères des organismes internationaux, d'autre part. Par conséquent, des changements touchent les frontières des compétences relatives aux droits et obligations sociaux et de nouveaux espaces sont créés afin de mettre en œuvre la dispensation de mesures d'ordre social.

L'accroissement de la mobilité de l'information, des personnes, du capital, des biens et des services à l'échelle planétaire déclenche les changements de lieu et d'espace qui concernent les mesures d'ordre social. Le terme *mondialisation* désigne habituellement ces processus. Le présent exposé a pour but d'examiner les conséquences de la mondialisation des fondements des droits et obligations sociaux sur le bien-

être des citoyens. L'étude de cas dont il s'agit ici porte sur l'Union européenne. Nous avons l'intention d'apporter une réponse à la question suivante : « Sommes-nous témoins de la manifestation d'une tendance individualisante, polarisatrice et séparative eu égard aux droits et obligations, ainsi que d'aucuns le soutiennent, ou assistons-nous plutôt à une pluralisation complexe des lieux et espaces où il est possible de se prévaloir du panier de mesures d'ordre social ? »

L'État-providence est-il en crise ? Les lendemains de l'âge d'or ou des « Trente glorieuses » de l'État-providence

La création des structures de l'État-providence en Europe et ailleurs dans le monde industrialisé a coïncidé avec des changements en profondeur que l'on a qualifiés de passage de la société

moderne ou industrielle à la société postindustrielle ou de l'information. À la certitude quant au sens du développement au cours de la période qui a suivi immédiatement la Deuxième Guerre mondiale s'est substituée une incertitude croissante consécutive à la première crise du pétrole, au milieu des années 1970. Trente années de plus se sont écoulées depuis et l'État-providence existe toujours, mais il y a un débat sur les institutions de bienfaisance édifiées pendant les « Trente glorieuses », de même que sur leurs dynamiques: Ces institutions sont-elles actuellement modifiées de façon importante ou réagissent-elles bien au changement? Les États-providence d'Europe et d'ailleurs changent effectivement à l'instant. Selon le cadre méthodologique et les cas spécifiquement étudiés, les changements présents sont conceptualisés de diverses manières, l'État-providence étant tantôt réformé, tantôt recalibré, tantôt refondu, tantôt réduit ou simplement renouvelé (Clasen, 2000; Ferrera et Rhodes, 2000; Ferrera, Hemerijck et Rhodes, 2000; Kuhnle et Alestalo, 2000; Leibfried et Obinger, 2000). D'autres chercheurs estiment que

les États-providence réagissent bien au changement (Pierson, 1994, 1996, 2001a, 2001b).

Ce qui s'est produit dans le domaine des mesures d'ordre social, depuis la fin des années 1960 et le début des années 1970, ne tient pas tant du démantèlement que de la diversification des structures et des dynamiques de l'État-providence. Par conséquent, les diverses étiquettes apposées sur les changements récents ne sont pas nécessairement contradictoires, elles font plutôt référence à des régimes différents de mesures d'ordre social. Pendant leur âge d'or, tous les États-providence ont connu des taux de croissance élevés grâce auxquels ils ont financé l'expansion de la couverture des populations bénéficiaires et, à la fois, celle des catégories de risques pertinentes. Depuis lors, les évolutions constatées s'avèrent très irrégulières: la grappe de Scandinavie a continué son expansion, rapidement ou à une vitesse réduite; la grappe de l'Atlantique a adopté (de nouveau) un mode résiduel; tandis que la grappe de l'Europe continentale a progressé avec une relative lenteur; et que, enfin, la grappe des pays catholiques a gagné peu à peu du terrain.

Les changements intervenus après les Trente glorieuses ont été qualifiés de crise de l'État-providence, mais il semble plus convenable de situer l'hypothétique crise de l'État-providence à des moments différents en regard de régimes différents. Le régime de l'Atlantique a été le premier à subir une réduction et à s'engager dans la voie du libéralisme; pendant les années 1990, le régime de

Scandinavie a (en partie) traversé une crise; et, à l'heure actuelle, le régime de l'Europe continentale a de la difficulté à ajuster des éléments-clés de ses paniers de mesures d'ordre social, notamment les pensions; le régime d'Europe méridionale, enfin, semble poursuivre son rattrapage et n'a pas encore vraiment connu ni une crise systémique ni une crise de légitimité.

Au cours de ces 30 années, un nouvel acteur est entré en scène, à savoir l'Union européenne. La thèse du présent exposé veut que l'europanisation virtuelle et réelle de la dispensation de mesures d'ordre social ait des répercussions différentes sur divers régimes de mesures d'ordre social et spécialement pour ce qui concerne leurs dimensions spatiales. Avant d'approfondir ce sujet, il convient de rappeler les changements importants que les sociétés modernes ont subis ces derniers temps. Nous y procéderons en résumant les opinions dominantes, chez les chercheurs intéressés à l'État-providence, à propos de l'état de choses actuel, non sans faire référence à la typologie généralement connue des régimes de mesures d'ordre social.

Cela n'a rien d'étonnant, les régimes de mesures d'ordre social dits libéraux ont continué, de toute évidence, à appliquer des politiques libérales ou néolibérales. Donc, qu'il s'agisse d'apprécier les évolutions de l'Australie (Cooks, Dodds et Mitchell, 2003; MacDonald et Marston, 2002), de la Nouvelle-Zélande (North, 2002), du Canada (Mitchell, 2001), des États-Unis (de Goede, 1996), de la Corée du Sud (Kim, 2003),

de l'Europe orientale (Ferge, 1997) ou du Royaume-Uni (Clarke, 2004), il appert que l'emprise néolibérale sur l'État-providence se renforce. Pourtant, dans le cas du *New Labour* de Grande-Bretagne, il y a eu tout un débat sur l'orientation de la «Troisième voie», qui, pour certains, serait plus libérale et, pour d'autres, encore sociale-démocrate (Jahn et Henn, 2000; Green-Pedersen, Kersbergen et Hemerijck, 2001; Pennings, 2001). Paul Pierson (2001a: 14) résume ainsi la situation: «Dans le monde libéral, la réforme tourne autour de l'endiguement des coûts et de la reconversion marchande, le clivage politique crucial opposant ceux qui prônent une vraie réduction néolibérale et ceux qui cherchent une solution plus consensuelle grâce à laquelle les groupes vulnérables seraient indemnisés.»

Il faudrait différencier les États-Unis, le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande, d'une part, et les pays plus modérés (Australie et Canada), d'autre part. Pour ce qui est de ces derniers pays leurs gouvernements se sont efforcés de protéger les gens les plus vulnérables, tandis que le paupérisme s'est accru considérablement dans les trois premiers. Du côté de l'Europe continentale — ou du modèle des États-providence corporatistes —, il n'est pas aussi clair qu'un virage néolibéral ait eu lieu (Esping-Andersen, 1996, 1999, 2002; Pierson, 2001a, 2001b; Taylor-Gooby, 2003). D'après Pierson (2001a: 14), «Dans le monde chrétien-démocrate, où s'entrechoquent le plus violemment les pressions favorisant l'adaptation et l'appui aux mesures en vigueur, la réforme est centrée

sur l'endiguement des coûts et le recalibrage des anciennes mesures, de manière à faire face à de nouvelles exigences. Du point de vue politique, la réduction néolibérale n'a aucune chance de réussir. Au lieu de cela, l'essentiel des efforts porte sur l'édification d'une coalition du centre qui puisse durer.»

Voilà le régime qui, avec celui des pays catholiques, a besoin au premier chef de réformer ses mesures d'ordre social, puisqu'il accuse des dépenses énormes axées pour beaucoup sur des virements, en particulier des pensions; un faible taux d'emploi dans le secteur public; des taxes élevées sur les traitements et salaires; et une politique familiale qui dissuade les femmes de participer au marché du travail.

Quant au régime de l'Europe méridionale, le tableau est quelque peu complexe là aussi (Matsaganis et al., 2003); il reste que, à ce sujet, la plupart des observateurs signalent l'expansion des responsabilités publiques et collectives, à tout le moins dans la mesure où le révèlent les services médicaux (Guillén, 2002; Rico, Saltman et Boerma, 2003). Mais puisque ces États-providence sont d'abord et avant tout des États dispensateurs de pensions, il leur incombe d'élaborer d'autres types de services sociaux et d'étendre la sécurité sociale. À l'heure présente, les taux de fécondité les plus bas affectent l'Europe méridionale, où les femmes se joignent au marché du travail en nombre croissant malgré l'inexistence d'institutions pouvant les aider à concilier travail et famille. De surcroît, les politiques d'ordre social tendent à verser dans le clientélisme (Ferrera, 1996).

Il y a également de la controverse au sujet des évolutions au sein des pays nordiques (Abrahamson, 2003; *Revue française des affaires sociales*, 2003). Certains observateurs soutiennent que «les affaires continuent» (Swank, 2000), alors que d'autres signalent des changements considérables (Palme, 1999; Palme et al., 2003). Pierson (2001a: 14) apprécie ces évolutions comme suit: «Dans le monde social-démocrate, la réforme tourne autour de l'endiguement des coûts et du recalibrage, pour faire en sorte de rationaliser les mesures en vigueur afin d'améliorer leur rendement par rapport aux objectifs à atteindre. Dans l'ensemble, la réforme a fait l'objet de négociations, a suscité un consensus et a été réalisée progressivement.» Compte tenu des résultats, le tableau est pourtant moins rose que cela, ainsi que nous l'avons affirmé ailleurs: «Dans chacun des quatre pays scandinaves, l'accès aux prestations de la sécurité sociale a été restreint et l'écart s'est agrandi entre la classe moyenne et les groupes marginalisés. Des traits d'individualisation, de la décentralisation, un recours accru à la famille et aux parents, des solutions liées au marché, tout cela rapproche la Scandinavie des principes directeurs des autres modèles de l'Union européenne relatifs aux mesures d'ordre social.» (Abrahamson, 2003: 32)

«Il n'y a donc pas une nouvelle politique de l'État-providence qui s'avère unique, mais à des configurations différentes correspondent des politiques différentes» (Pierson 2001a: 14); il n'en reste pas moins qu'elles s'articulent autour de trois éléments: reconversion mar-

chande, endiguement des coûts et recalibrage. «Par recalibrage, j'entends une réforme qui cherche à rendre les États-providence contemporains plus cohérents en regard des objectifs et des exigences modernes en matière de protection sociale. Il faut bien distinguer deux types de recalibrage. La rationalisation entraîne la modification de mesures en vigueur conformément à des idées nouvelles sur les moyens d'atteindre des objectifs fixés. La mise à jour renvoie aux efforts effectués afin de s'adapter aux exigences et aux normes sociétales en changement — par exemple, les changements relatifs au ménage, à la durée de la vie, aux caractéristiques du marché du travail ou à la pyramide des âges des sociétés» (Pierson, 2001b: 425).

Une conception pluraliste des mesures d'ordre social régit les États-providence contemporains. Partenariat social, partenariat du secteur public avec le privé, flexibilité, responsabilité individuelle, mobilisation des ONG et du secteur privé, etc., voilà des expressions qui relèvent du pluralisme en question et que partagent les protagonistes du néolibéralisme,

quoique la responsabilité publique et la couverture collective des citoyens soient encore en honneur parmi les régimes de mesures d'ordre social rangés sous la bannière libérale. Cela dit, il est incontestable que le langage pluraliste dont nous venons de donner un aperçu a contribué à saper les mesures en vigueur au sein de plusieurs États-providence, tous membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et illustrant le présent exposé.

Dans la conclusion de son livre, Kuhnle (2000) souligne qu'un point d'interrogation ne figure pas au bout du titre, *Survival of the European Welfare State* («La survie de l'État-providence européen»). Il est en effet convaincu de la survie de l'État-providence, laquelle dépend toutefois de changements obligés. «Le paradoxe de l'État-providence réside en ceci qu'il doit être transformé afin de survivre», selon la formule de Kees van Kersbergen (2000: 31). Ferrera et Rhodes signalent que ce sont les caisses de retraite qui, au chapitre des besoins les plus urgents, devraient être restructurées: «Dans une large mesure, la crise des États-providence en est une de la sécurité sociale (des pensions de retraite)» (Ferrera et Rhodes, 2000: 265). La plupart des ressources sont allouées aux personnes âgées et celles-ci augmentent en nombre. Si la main-d'œuvre doit devenir plus abondante, il faudra faire obstacle aux retraites hâtives, entre autres moyens pour faire en sorte que la multitude reste sur le marché du travail plus longtemps. Les mouvements sociaux et organisations politiques représentant

les gens âgés pourraient considérer de tels efforts comme une contestation de privilèges acquis et si, de surcroît, les pensions de retraite doivent diminuer afin de financer les services destinés aux enfants et aux jeunes, alors un conflit en puissance apparaît entre deux couches sociales, soit la jeunesse et la vieillesse.

Parmi les autres moyens susceptibles d'accroître la main-d'œuvre, il y a la mobilisation de plus de femmes sur le marché du travail. Plusieurs d'entre elles étant mères et vu la division du travail courante dans les ménages, des changements devront intervenir à cet égard pour faire en sorte qu'elles occupent des emplois rémunérés. Tant au sein de la famille que dans les milieux professionnels, il faut élaborer un nouvel ensemble de normes relatives à une nouvelle division sexuelle du travail, mais cela n'arrivera vraisemblablement pas sans lutte. Compter avec davantage d'immigrés originaires de l'extérieur de l'Union européenne constitue le troisième moyen de stimuler la croissance de la main-d'œuvre. Il est probable qu'un tel scénario aboutisse car il répond aux vœux tant des associations patronales que de diverses organisations humanitaires, mais sa réalisation sur fond d'une Europe plutôt xénophobe va sûrement attiser le feu des conflits ethniques, qui y brûle déjà.

Dans une perspective occidentale, le courant de pensée pluraliste se renforce quant à la dispensation des mesures d'ordre social, d'où la reconfiguration des politiques sociales de sorte qu'elles se moulent davantage sur

le choix individuel et une responsabilité individuelle accentuée; le rôle que jouent les institutions marchandes s'est amplifié; mais les nations en tant qu'États jouent encore un rôle majeur pour ce qui est d'octroyer aux citoyens des droits sociaux et de garantir ceux-ci, activité que des organismes internationaux comme l'Union européenne assument de plus en plus.

Voilà qui est passablement connu. Dans ce qui va suivre, nous tenterons d'envisager les évolutions en tenant compte de la dimension spatiale et nous nous efforcerons de conceptualiser les États-providence contemporains en fonction des notions de lieu et d'espace.

La mondialisation, condition postmoderne

Ce sont jusqu'ici des concepts «traditionnels» bien connus, principalement originaires du monde anglophone et élaborés par Lord Beveridge, T.H. Marshall et Richard Titmuss, qui forment le vocabulaire employé dans la discussion sur les changements de la gouvernance en matière de politiques sociales. Dans une large mesure, cette situation a satisfait les spécialistes qui analysent les politiques sociales et les États-providence, mais il semble bizarre — dans une optique sociologique — de continuer à recourir à des concepts élaborés à une époque antérieure à l'heure où les réalités sont devenues radicalement différentes. La société contemporaine a cessé d'être la société industrielle. Cela a été reconnu et le terme *postindustrielle*, entre autres concepts, est entré dans

l'usage (Esping-Andersen 1999); d'autres auteurs ont eu recours à des concepts semblables, qualifiant la société actuelle de *postfordienne* (Jessop, 1994), de *postmoderne* (Harvey, 1990; Kumar, 1995), de *modernité avancée* (Giddens, 1994) ou simplement d'*autrement moderne* (Beck, 1992), afin de la conceptualiser. D'autres encore ont préféré y apposer des termes comme *de l'information, du savoir* (Lyotard, 1984) ou *société des services*. Suivant une idée qui est peut-être plus fructueuse, la société contemporaine a été réinterprétée en tant que *société des réseaux* (Castells, 1996). Tous ces efforts destinés à redéfinir la société moderne indiquent que les sociologues ont relevé les changements qualitatifs qui se sont produits eu égard aux institutions sociales essentielles. La fabrication manufacturière cédant le pas à l'entreprise qui offre des services, la structure économique de base a changé et d'aucuns estiment que des institutions comme la famille, la classe, le sexe, la génération et l'identité ethnique diffèrent de ce qu'elles étaient de coutume.

De multiples façons de vivre sont apparues, au point où certains sociologues ont inventé une expression paradoxale — «types de familles postfamiliales» — afin d'essayer d'embrasser la présence simultanée de célibataires, de couples homosexuels, de conjoints sans foyer commun (*commuters*), des enfants qui sont à toi, à moi et à nous, de plus de familles générationnelles, etc. Ils recourent au concept fonctionnaliste traditionnel d'*individualisme institutionnalisé* (Parsons) pour décrire la nouvelle condition en

vertu de laquelle tout citoyen est censé composer sa propre biographie pourvu qu'il se borne au cadre fixé par le marché du travail et les dispositions d'ordre social (Beck et Beck-Gernsheim, 2000).

Chez les sociologues français, c'est désormais monnaie courante d'estimer que la structure de classes a changé radicalement, sa stratification passant de la verticale à l'horizontale. Ce que, par exemple, Alain Touraine a exprimé ainsi (1991: 8): «Nous vivons en ce moment le passage d'une société verticale, que nous avons pris l'habitude d'appeler une société de classes avec des gens en haut et des gens en bas, à une société horizontale où l'important est de savoir si on est au centre ou à la périphérie [...] l'affaire n'est plus aujourd'hui d'être *up or down* mais *in or out*.»

Aux concepts traditionnels de classes très défavorisée, moyenne et supérieure (ou lumpenproletariat, classe ouvrière et bourgeoisie), Robert Castel (1995) a substitué «intégrée, vulnérable et désaffiliée». Il a par la suite fait cette différenciation en termes spatiaux, définissant la vie sociale selon quatre «zones» comprenant désormais la catégorie de l'assistance: «À l'heure actuelle, la zone de l'intégration se disloque, la zone de la vulnérabilité s'étend et alimente continuellement la zone de la désaffiliation. La seule réaction convenable de notre part consiste-t-elle à renforcer la zone de l'assistance?» (Castel 2000: 526).

La politique s'est également transformée, l'accent étant mis sur les mouvements sociaux au lieu des partis et sur les médias électroniques au lieu des publicités

matérielles localisées; on soutient en outre que les politiques ne relèvent plus tant du gouvernement que de la gouvernance. C'est cet aspect que le présent exposé examinera pour ce qui concerne les dispositions de l'État-providence au sein de l'Union européenne. Tout d'abord, il faut néanmoins arrêter un choix quant à la façon d'étiqueter la nouvelle société. Tel est le sujet de la partie qui suit.

La modernité liquide ou le paradoxe de l'espace

Des raisons théoriques importantes nous amènent à réfléchir sur l'espace dans le cadre d'une enquête sur la dispensation des mesures d'ordre social à l'ère postindustrielle ou postmoderne. Ainsi que Krishan Kumar a résumé la question: «Au fur et à mesure que le temps se dévalue, l'espace s'élève. Le plan du présent intemporel tient du spatial. Si les choses ne tirent pas leur sens de leur place dans l'histoire, elles le peuvent uniquement à partir de leur distribution dans l'espace. La postmodernité fait le commerce du contemporain et du simultané, selon le temps synchronique plutôt que diachronique. Des relations de

proximité et d'éloignement dans l'espace, plutôt que dans le temps, deviennent la mesure de la signification» (1995: 146).

En Europe, l'avenir des mesures d'ordre social est écartelé entre les échelons local et mondial. La condition postmoderne met l'accent sur le premier et estime que l'État en tant que nation revêt en général une importance qui décline. Ceci vaut quant aux domaines de la politique, où des mouvements sociaux (pas si nouveaux que cela) sont porteurs de changements potentiels en lieu et place des partis politiques et syndicats traditionnels, qui fonctionnent à l'échelon national. Ces mouvements sont très souvent préoccupés par des problèmes circonscrits à des régions. Par ailleurs, l'importance du lieu ressort également des processus réunis sous le vocable *mondialisation*, comme l'a déjà signalé David Harvey: «[...] plus l'espace est unifié, plus les qualités des fragmentations deviennent importantes s'agissant de l'identité et de l'action sociales. La mobilité du capital sur la planète entière [...] met l'accent avec force sur la qualité particulière des espaces qui peuvent attirer ce capital. Le rétrécissement de l'espace qui met en concurrence diverses collectivités de tous les coins du monde entraîne des stratégies de concurrence localisées et une conscience plus aiguë de ce qui donne du cachet à un endroit et lui confère un avantage concurrentiel. Ce genre de réaction s'accompagne d'une attention redoublée quant à l'identité de l'endroit, au développement de ses qualités exceptionnelles et aux moyens de communiquer celles-ci en ce monde de plus en plus homo-

gène et néanmoins fragmenté» (1990: 271).

Zygmunt Bauman a inventé le concept de modernité liquide afin de décrire la société contemporaine (Bauman, 2000). De la sorte, notre époque apparaît effectivement comme moderne, mais, comme Karl Marx l'avait déjà prévu en 1848, «tout ce qui avait solidité et permanence s'en va en fumée» (Marx et Engels, 1970: 17)³. Le manque d'institutions stables différencie la modernité liquide de la modernité originelle. Aucune condition n'existe, tout est processus. La modernité liquide ou fluide fait en sorte de modifier la relation entre le temps et l'espace. La modernité a commencé en séparant le vécu de l'espace et du temps, ainsi que ces deux catégories entre elles, par opposition à l'époque précédente, où tout cela était inséparable.

L'espace fut la catégorie dominante aux origines de la modernité. À titre d'exemple, la citoyenneté était — et est — liée à l'espace. Toutefois, il appert maintenant que «le pouvoir peut se mouvoir à la vitesse du signal électronique et donc le temps nécessaire au mouvement de ses éléments essentiels s'est réduit à l'instantanéité. À toutes fins utiles, le pouvoir est véritablement devenu exterritorial [...]» (Bauman, 2000: 10-11). Bauman traite de la «revanche du nomadisme sur le principe de la territorialité et de l'occupation du sol. Au stade de la modernité fluide, la majorité fixée au sol est dirigée par l'élite nomade et exterritoriale» (*ibid.*: 13). Alors que la confiance était un trait constitutif de la modernité originelle, la

modernité liquide est maintenant marquée au sceau du risque et de l'incertitude. Il constate que «l'incertitude présente est un puissant facteur d'individualisation. Elle divise au lieu d'unir [...]» (Bauman, 2001b: 24).

Voici la synthèse des conséquences spatiales des évolutions en cours: «la nouvelle fragmentation de l'espace urbain, le rétrécissement et la disparition des espaces publics, la ruine de la réalité communautaire urbaine, la séparation et la ségrégation — et, au-dessus, l'exterritorialité de la nouvelle élite et la territorialité forcée des autres gens» (Bauman, 1998a: 23). La différenciation spatiale sur une planète qui se mondialise se concrétise donc d'une manière très différente s'agissant de la minorité nantie et de la majorité défavorisée. La première transgresse l'espace tandis que la seconde est confinée à des ghettos. Dans *Wasted Lives* (Bauman, 2004: 41), il est question des immigrants (économiques) et des demandeurs d'asile, qui sont considérés comme en trop et qui, par conséquent, se rattachent à ceux que le vagabondage caractérise selon nos propos précédents. De surcroît, l'assimilation de ces migrants miséreux à des criminels s'opère par association à la nouvelle grande peur de notre époque, c'est-à-dire le terrorisme (Bauman, 2004: 54). D'après Bauman, l'État social qui se donnait pour mission d'inclure a été supplanté par un État qui pratique l'exclusion, qui se consacre à l'exercice de la justice pénale et qui réprime la criminalité suivant des considérations par lesquelles le pauvre est transformé en criminel (Bauman, 2004: 67).

Le paradoxe de la modernité réside en ceci que plus cette dernière devient liquide, plus l'espace et le lieu y acquièrent de sens: «Une aventure bizarre est arrivée à l'espace alors qu'il cheminait vers la mondialisation: il a perdu de son importance tout en prenant du sens» (Bauman, 2001a: 110). Dans les pages qui vont suivre seront présentées trois prises de vue spatiales des évolutions de l'État-providence contemporain: la nouvelle architecture de l'État-providence, la nouvelle géographie des mesures d'ordre social et l'œil du planificateur sur les mesures d'ordre social.

La nouvelle architecture de l'État-providence

Ces derniers temps, certains chercheurs ont commencé à recourir à des métaphores architecturales dans les discussions sur les structures et les évolutions de l'État-providence (Castles, 2004). La métaphore la plus commune est celle de la maison. L'État-providence peut être représenté comme un édifice comportant plusieurs étages, des pièces, des fondations et un toit. Claus Offe (2003: 450-451) a ainsi écrit: «L'État-providence est une accumulation de droits liés à des situations, n'ayant pas à être gagnés et qui constituent un don original inhérent à la citoyenneté sociale. On peut se le représenter tel un immeuble édifié au cours d'une période de plus d'un siècle et demi dans les pays appartenant aujourd'hui à l'OCDE. Très schématiquement parlant, cette structure de sécurité comporte un rez-de-chaussée, deux étages et un toit. À chacun des niveaux se déroule sans cesse un processus dyna-

mique de remodelage, d'expansion, de démolition partielle, de reconstruction et d'innovation, processus qui existe depuis le tout début.»

En fait, d'après Offe, la maison a également un sous-sol: ici, «les mesures d'ordre social et les aides en vigueur s'adressent aux pauvres sans emploi» (2003: 451).

Mais à part cela, la maison est ordonnée comme suit:

«Au rez-de-chaussée se trouvent les dispositions qui règlementent l'accès au marché du travail et aux emplois, ainsi que les questions relatives à la santé et à la sécurité dans le milieu du travail.

Au premier étage se trouvent les dispositions ayant rapport à la sécurité («sociale») des salariés hors du milieu du travail.

Au second étage se trouvent les mécanismes institutionnels ayant pour buts de gérer la décroissance de la capacité des travailleurs et de parer à la baisse de leurs revenus [...] À cet égard, le modèle institutionnel est celui du syndicalisme et de l'élaboration de conventions collectives portant sur les salaires, modèle qui comprend l'arme ultime que constitue la grève.

Enfin, le toit de l'immeuble [...] [il] protège l'intégrité de l'immeuble au complet et empêche que ses parties plus basses subissent des dégâts [...] [Il comprend] les politiques relatives au marché du travail et à l'emploi, alliées aux politiques monétaires, fiscales, commerciales et économiques qui sont destinées à favoriser et à maintenir le «plein» emploi dont dépend d'une manière critique la sécurité des trois arrangements de sécurité» (Offe, 2003: 451-3).

L'immeuble est en train de changer ou, certains l'affirmeront,

La nouvelle portée de l'espace et du lieu quant à la citoyenneté sociale: le cas de l'Union européenne

est même menacé en raison de la mondialisation. Offre distingue trois forces sociales dont chacune est porteuse d'une solution aux problèmes engendrés par la mondialisation: des sociaux-démocrates peu enthousiastes, des libéraux agressifs qui ne jurent que par l'économie de marché et des populistes de droite plus ou moins militants. Les premiers préconisent le rétablissement du plein emploi et le maintien des institutions de l'État-providence; les libéraux, au contraire, estiment que les institutions de bienfaisance vont à l'encontre d'un fort taux d'emploi, d'où leur volonté d'en diminuer la portée et la générosité; les troisièmes, enfin, soutiennent que la seule façon de maintenir la protection sociale dont jouissent les travailleurs et citoyens d'un pays consiste à interdire le territoire national aux «[...] étrangers, aux travailleurs étrangers, aux biens étrangers et à ceux qui prient des dieux étrangers» (Offe 203: 454). Les conséquences sur l'État-providence (en l'occurrence celui d'Europe) sont donc différentes selon l'orientation du pouvoir et la combinaison des trois dynamiques et discours idéologiques différents. Dans le

cas des libéraux, l'«architecture de sécurité [*sic!*] est progressivement démolie, ce qui ouvre la voie à une version appauvrie de l'égalité des droits libérale [...] ou [...] un choc en retour populiste sera déclenché par les répercussions de l'internationalisation, d'où la possibilité d'un protectionnisme trop paternaliste prenant des formes des plus contraires au libéralisme[...] [Ou] les droits liés à des situations qui contribuent à la sécurité céderont le pas à quelque équivalent fonctionnel dont les États en tant que nations laisseront la responsabilité aux formes d'organisation supranationales» (Offe, 203: 456).

Dans le premier cas, la maison se métamorphose: elle qui avait un sous-sol, un rez-de-chaussée, deux étages et un toit étanche devient un pavillon de banlieue sans sous-sol et muni d'un toit plat, lequel ne procure nullement la protection contre la pluie que les toits inclinés procurent (fait bien connu de ceux qui ont acquis leur propre habitation pendant les années 1970). C'est le règne du «chacun pour soi» où l'on se protège en s'assurant; les pauvres ont été évacués de l'ancien sous-sol et confinés à des ghettos, tandis que les étages sont laissés vacants.

Le deuxième scénario, celui de la Forteresse Europe, est illustré par des châteaux ceints de remparts et de douves, conformément à l'allégorie immobilière; quasiment inaccessibles à défaut d'invitation, les châteaux sont séparés par des *no man's lands* où immigrants et réfugiés tentent de gagner leur vie de hors-la-loi (c'est-à-dire sans papiers).

Quant au dernier scénario, c'est celui d'une «Europe sociale» plus forte où les États en tant que nations et les institutions européennes sont dépouillés de la responsabilité d'entretenir le toit et certains des étages.

Une métaphore tout aussi éloquente peut servir à décrire les régimes vieillesse, qui, souvent mais peut-être sans propos délibéré, semblent s'inspirer de la façon dont la société ferroviaire «*All India Railway*» structure ses wagons-lits: ceux-ci sont composés de couchettes de première, deuxième et troisième classes, outre un compartiment pour femmes plus petit et situé à l'écart, en queue de voiture. Dans les régimes vieillesse, le premier niveau — celui du fond — relève de l'État et, dans beaucoup de cas, tous peuvent s'en prévaloir; le deuxième niveau consiste en pensions liées à des métiers, qui sont le fruit de négociations avec des dirigeants d'entreprise et dont les conditions sont définies par contrat; et le troisième niveau correspond à l'épargne-retraite privée de toute espèce que le citoyen peut avoir réalisée par le truchement d'institutions financières ou en investissant dans l'achat d'une habitation. Par le passé, des groupes privilégiés comme les fonctionnaires et les militaires ont disposé de régimes distincts. La plupart des citoyens (du monde industrialisé) ont accès à des couchettes du premier niveau au cours du voyage en train réservé aux gens âgés; ceux qui occupent des emplois encadrés et stables disposeront de surcroît d'une couchette du second niveau, beaucoup plus confortable (ce qui permettra à des serviteurs ou à

des membres de la famille de prendre place sur la couchette du bas); et, enfin, ceux qui ont été capables d'épargner privément et l'ont fait volontiers auront acquis le droit de jouir d'une couchette du troisième niveau, de sorte que leurs bagages puissent être rangés près d'eux et puissent être du voyage en toute sûreté. Au fond du wagon, dans leur compartiment isolé, les fonctionnaires et officiers militaires à la retraite jouissent de couchettes dont l'emplacement, la taille et le confort sont en proportion de l'ancien rang des commis de l'État qui les occupent.

Les discussions courantes au sujet des régimes vieillesse d'Europe traitent toutes de la disponibilité, de l'accessibilité, du confort, de la taille et, bien sûr, du prix et du financement des divers niveaux de pensions de retraite. Dans les trains pour gens âgés, la tendance est au durcissement et au rétrécissement des couchettes du niveau de base, tandis que renchérissent celles du deuxième niveau, qui sont agrémentées de traversins. Et puisque ces dernières sont plus larges, elles sont moins nombreuses, ce qui n'empêche pas que de nouvelles sont installées étant donné que plus de citoyens participent à des régimes vieillesse liés à des métiers. De plus en plus, si l'on souhaite voyager dans les règles de l'art dans sa vieillesse, disposer d'une couchette du troisième niveau s'avère, sinon absolument essentiel, du moins extrêmement désirable. Les compartiments féminins séparés deviennent sans cesse plus petits, en attendant qu'ils soient éliminés progressivement. Ces changements s'instau-

rent au fur et à mesure que les trains pour gens âgés effectuent les arrêts prévus de gare en gare. Les changements de politiques en matière de pensions modifient ainsi l'agencement des régimes vieillesse. En langage métaphorique, les chambres où des retraités habitent sont décomposées ou restructurées. Des changements interviennent dans l'architecture de la gestion des risques inhérents à la vieillesse. (Pour un examen plus conventionnel et documenté des régimes vieillesse d'Europe, lire notamment l'ouvrage sous presse d'Abrahamson et al.)

La nouvelle géographie de l'État-providence

Les objets de la géographie sont les endroits et les espaces⁴. Les espaces sont définis par leurs frontières ou leurs limites. Celles-ci déterminent qui est à l'intérieur et qui est à l'extérieur. Donc, quand on aborde la géographie des mesures d'ordre social, il s'agit des frontières de ces dernières, et quand il est question de la géographie changeante des mesures d'ordre social, cela signifie que ce sont leurs frontières qui changent. Il reste que Stein Rokkan (1987; Flora et al., 1999) nous a appris que l'espace comporte deux dimensions: la première relève du territoire et la seconde de l'appartenance. Pendant l'âge d'or de l'État-providence, ou les Trente glorieuses, les deux dimensions étaient identiques dans la mesure où il y avait coïncidence de l'État-providence en tant que somme des droits sociaux dont jouissent ses citoyens, d'une part, et des limites de cet État, d'autre part. Dans cet ordre d'idées, les citoyens étaient définis comme les

personnes résidant légalement sur le territoire d'un État en tant que nation. Les évolutions des 30 dernières années ont troublé cette ressemblance et il convient désormais, pour se faire une image de la tendance de ces évolutions, d'évoquer la forme du sablier: l'échelon national perd de l'autorité au bénéfice tant de l'échelon infranational que de l'échelon supranational. Les lignes qui suivent sont consacrées à la supranationalisation de l'État-providence.

D'après Maurizio Ferrera (2003: 632), «[...] l'expansion de la réglementation de l'UE — et spécialement les décisions des tribunaux — ont progressivement miné les fonctions suivantes:

- L'autorité nationale sur les prestataires. En accord avec la libre circulation des personnes, les États membres ne peuvent plus restreindre l'accès à l'État-providence à leurs propres citoyens.
- L'autorité spatiale sur l'utilisation des services. [...] les prestations versées par chaque État membre (par exemple, une pension) sont devenues portables partout sur le marché intérieur dans son ensemble, [...] [et] les assurés d'un régime national donné peuvent de plus en plus comparer les avantages et se prévaloir des services des autres régimes de l'UE (par exemple, dans le domaine des soins médicaux) [...].
- L'exclusivité de la couverture sur leur propre territoire. De plus en plus, les États membres sont obligés d'accepter l'infiltration sur leur territoire des régimes d'autres pays [par

exemple] [...] des travailleurs affectés hors de leur pays [...] qui relèvent toujours de la juridiction de ce dernier.

- L'autorité sur l'habilitation à fournir des prestations. En accord avec le libre-échange des services, les États doivent permettre à des fournisseurs étrangers d'intervenir dans leurs régimes nationaux de mesures d'ordre social (par exemple, pour ce qui concerne l'assurance supplémentaire du second niveau...).
- L'autorité sur la gestion des dossiers administratifs. Un État membre doit en fait accepter qu'une décision relative à la situation de prestataire (s'agissant par exemple de personnes malades ou invalides) soit prise par les organes bureaucratiques des autres États membres.

En conséquence de ces processus, les États-providence européens ont assisté au démantèlement croissant de leurs limites extérieures et de leur capacité de contrôle sur celles-ci. Cela a ensuite entraîné un retraçage considérable des limites de la citoyenneté sociale tant à l'égard

de la dimension territoriale — un nouvel espace européen, c'est-à-dire celui de l'UE, a été créé — qu'à l'égard de la dimension de l'appartenance. Ici, [...] la principale innovation consiste à plafonner les régimes de droit public du premier niveau et à laisser se former un espace de plus en plus prééminent qui est occupé par des régimes supplémentaires (du second niveau) et privés (du troisième niveau): cet espace s'étend au-delà de la portée de l'affiliation obligatoire et du monopole de l'État dispensateur» (Ferrera, 2003: 640).

Dans le même ordre d'idées et par référence au cadre établi par Rokkan⁵, Luis Moreno et Bruno Palier confrontent la convergence évidente des politiques économiques au sein de l'Union européenne et les tendances beaucoup plus complexes ayant rapport à la gouvernance en matière de politiques sociales. Ils mettent en relief une quête de la décentralisation dont ils estiment qu'elle est une réaction à l'exigence de subsidiarité territoriale: «Dans une optique européenne et planétaire [...], l'harmonisation du développement économique avance main dans la main avec la décentralisation des institutions politiques et la régionalisation du développement des mesures d'ordre social. Grâce au principe de subsidiarité à l'européenne, les formes de gouvernement infraétatiques ont connu un regain d'intervention dans la gestion des affaires publiques et trouvé de nouvelles occasions d'expérimenter des politiques» (Moreno et Palier, 2004: 10).

Traitant des évolutions fonctionnelles, ils concluent que «les politiques d'ordre social ont connu une adaptation progressive aux exigences de la déréglementation et de la flexibilité». Ils constatent que tous les États-membre de l'Union européenne font face aux mêmes nouveaux risques sociaux s'agissant de la participation accrue des femmes au marché du travail, du «grisonnement» de la société, de l'aggravation de l'exclusion sociale chez les personnes peu qualifiées, ainsi que de la privatisation et de la déréglementation des prestations et services publics. Ils prétendent que «les difficultés découlant des nouveaux risques appellent des solutions analogues dans les quatre régimes européens de mesures d'ordre social» (Moreno et Palier, 2004: 19). Ce faisceau de données porte à croire qu'il y a une convergence, en Europe, des régimes de mesures d'ordre social.

Au sujet des changements qui touchent la dimension territoriale, ces auteurs soutiennent que: «La nature polycentrique de l'euro-péanisation et la structuration des institutions européennes selon de multiples niveaux n'aboutiront pas à la formation d'États-Unis d'Europe s'inspirant du pays de George Washington. Il s'agit plutôt d'un processus progressif et nécessairement lent qui consiste à accommoder les cultures, les bagages historiques et les systèmes politiques divers du Vieux Continent tout en respectant les principes de la responsabilité politique et de la subsidiarité territoriale» (Moreno et Palier, 2004: 19-20).

Pour ce qui concerne la nouvelle forme de gouvernance mise en pratique dans l'Union européenne, soit la méthode ouverte de coordination (MOC), elle est considérée comme congrue par rapport aux transformations des politiques économiques, c'est-à-dire une européanisation qui, en l'occurrence, protège la cohérence et la coordination.

L'œil du planificateur sur la restructuration de l'État-providence : la méthode ouverte de coordination (MOC)

À partir du traité d'Amsterdam (1996), l'Union européenne a mis en pratique une nouvelle forme de gouvernance maintenant désignée sous le nom de méthode ouverte de coordination. Instrument juridique souple⁶, la MOC est utilisée au sein du Conseil européen — c'est-à-dire la conférence intergouvernementale biannuelle qui réunit les chefs d'État ou de gouvernement — afin de prendre des décisions sur plusieurs objectifs et points de référence relatifs à certains domaines des politiques. Les États membres ont alors le loisir d'arrêter les moyens qui leur conviennent pour atteindre les buts fixés. Les moyens devront être spécifiés dans un plan d'action national et, par la suite, les résultats obtenus seront présentés à la Commission européenne, qui mesurera alors à quel point les buts fixés ont effectivement été atteints. Les performances qui laissent à désirer sont sanctionnées avec douceur, suivant le mode de l'«humiliation» et de la «remontrance». Dans son Livre blanc sur la gouvernance européenne (2001), la Commission euro-

péenne a défini la MOC comme suit :

La méthode ouverte de coordination est employée au cas par cas. Elle offre un moyen d'encourager la coopération, d'échanger de bonnes pratiques et de convenir d'objectifs communs et d'orientations communes aux États membres, parfois avec le soutien de plans d'action nationaux, comme pour l'emploi et la lutte contre l'exclusion sociale. Elle se fonde sur la mesure régulière des progrès réalisés sur la voie de ces objectifs afin que les États membres puissent comparer leurs efforts et s'enrichir de leurs expériences mutuelles. Dans certains domaines, tels que l'emploi et la politique sociale ou la politique de l'immigration, elle s'applique parallèlement à l'approche programmatique et législative ; dans d'autres, elle apporte une valeur ajoutée au niveau européen lorsque les solutions législatives n'ont guère de perspectives (Commission européenne, 2001 : 26).

La MOC a d'abord été mise en pratique dans le domaine de l'emploi et a abouti à la rédaction des Plans d'action nationaux, dans lesquels les États membres devaient expliquer les moyens dont ils attendaient une amélioration des conditions nationales de l'emploi. Dès le Sommet de Lisbonne (2000), la méthode s'est étendue à la question de l'exclusion sociale et les dirigeants politiques ont alors adopté des points de référence très précis à respecter : de 2000 à 2010, le taux d'emploi global devrait passer de 61 % à 65 % ; le taux de chômage devrait baisser jusqu'à 4 % ; le taux d'emploi féminin devrait passer de 51 % à plus de 60 % ; la pauvreté devrait diminuer de 18 % à 15 % et la pauvreté chez les enfants devrait être réduite de moitié. De surcroît,

toutes les écoles devraient avoir été branchées sur Internet en 2001, puis tous les instituteurs devraient savoir utiliser un ordinateur l'année suivante et il faudrait réduire de moitié le nombre de personnes de 18 à 24 ans ayant moins de 10 années de scolarité ou sans éducation.

La MOC a été appliquée à des politiques de plus en plus nombreuses. Les pensions de retraite s'y sont ajoutées en 2003 et elles devront devenir suffisantes, durables et à l'épreuve du futur, selon les trois objectifs majeurs formulés à ce moment-là. Par suffisantes, on entend que les retraités puissent s'attendre à un niveau de vie futur qui soit raisonnable et leur permette de participer à leur collectivité sur les plans politique, culturel et social, tout cela devant se réaliser dans les règles de la solidarité, tant l'intergénérationnelle que celle entre gens âgés. Par durables, on veut dire que les États membres doivent maintenir un taux d'emploi élevé, proposer des mesures encourageant les personnes à rester sur le marché du travail et que les finances publiques et les fonds vieillesse soient également «en bon état» du point de vue économique. Une fois de plus, cette éventualité dépend de l'équilibre entre la flexibilité et la mobilité par rapport au marché du travail, de l'inexistence de la discrimination fondée sur le sexe, ainsi que de régimes vieillesse transparents, ajustables et dont l'évolution est prévisible. Afin de mesurer le succès obtenu, les cibles suivantes ont été fixées : le revenu disponible des gens âgés de 65 ans et plus devrait être à hauteur de 90 % de celui de la masse des plus jeunes ;

La nouvelle portée de l'espace et du lieu quant à la citoyenneté sociale: le cas de l'Union européenne

le risque de devenir pauvre chez les vieillards ne devrait pas excéder considérablement celui auquel fait face le restant de la population, quoique l'on s'attende à ce que l'appauvrissement et le vieillissement aillent de pair. Par ailleurs, les buts déjà définis à Lisbonne au sujet de l'emploi ont été réitérés et l'âge moyen de la retraite doit augmenter de cinq ans. À l'été 2005, les États membres sont censés avoir rédigé leurs Plans d'action nationaux (Glynos, 2003).

Ces derniers temps, les soins dispensés aux gens âgés et les soins médicaux sont désormais deux domaines qui ressortent à la MOC, avec deux objectifs très larges: que tous y aient facilement accès et qu'ils soient de qualité et durables du point de vue financier. Au sujet des effets produits par la MOC, Ferrera (2005) résume Zeitlin de la manière suivante:

- Tant en matière d'emploi que d'exclusion sociale, les deux processus ont contribué à des changements substantiels au sein des États membres qui ont entraîné des réorientations

considérables du sens des politiques;

- La participation à la MOC a bouleversé les procédures relatives à la gouvernance des politiques sociales, par exemple par suite de réorganisations administratives et de l'élaboration d'une capacité institutionnelle s'agissant de la direction d'ensemble des politiques;
- Les deux processus s'accompagnent de la mobilisation très manifeste et grandissante d'acteurs issus de l'échelon infranational et indépendants de l'État: les régions, communes, partenaires sociaux et divers réseaux de la société civile qui défendent des causes, représentant tous les opinions de groupes intéressés, portent une attention croissante aux deux processus et y consacrent des efforts équivalents;
- Par le truchement de la MOC, certaines dynamiques se sont implantées qui, bien qu'elles soient encore limitées de l'aveu général, permettent à chacun d'apprendre des choses des autres.

Pour sa part, Bea Cantillon (2004: 15) a dressé un bilan plus pessimiste: «Il est à remarquer que les MOC qui ont été mises en œuvre n'ont guère connu de succès. Pour ce qui concerne la MOC portant sur l'exclusion sociale, c'est principalement à cause des cibles de rendement — quelque importantes qu'elles puissent être — qui ne sont pas réellement opérationnelles du point de vue des responsables politiques.» Elle propose toutefois une façon de fortifier la méthode: «Si la MOC

portant sur l'inclusion pouvait être jumelée à une MOC relative à la protection sociale, autrement dit si un lien politique était établi à l'échelon européen entre des cibles de rendement telles que la pauvreté, les inégalités de revenu et le chômage, d'une part, et la protection sociale, d'autre part, alors l'impact politique des jugements des pairs européens entre eux serait beaucoup plus grand qu'il ne l'est à l'heure actuelle» (Bea Cantillon, 2004: 16).

Anniki Savio et Elina Palola (2004) interprètent la MOC d'une manière intéressante. Au lieu de s'inspirer de Rokkan, les auteurs font revivre l'esprit de Foucault dans leurs écrits. Elles voient la MOC comme un signe qui démontre que la «politique sociale de l'UE a quitté sa place habituelle et est devenue le projet d'inventer le social dans les limites de l'Union européenne» (Savio et Palola, 2004: 2). Elles esquissent un historique du développement de l'«Europe sociale» et, de façon intéressante, elles en retracent l'origine dans la locution française *espace social*, laquelle est évidemment de nature spatiale! Elles soutiennent que cet espace est en voie de transformation en raison de la mise en pratique de la MOC. À une époque antérieure, les conflits et débats tournaient autour des tentatives d'harmonisation ou, tout au moins, autour de la conversion des politiques sociales des pays par l'attribution de compétences additionnelles aux institutions européennes, l'autre possibilité consistant à laisser chaque État membre opérer tout changement. Cependant, «après Lisbonne, distinguer l'échelon de l'UE de

l'échelon national a cessé d'être pertinent dans le domaine de la politique sociale, puisque cette division — fondée aux termes des traités quant aux compétences en la matière — n'est pas reconnue dans l'élan de modernisation de la protection sociale au moyen de la MOC»:

«Par cette méthode, les États membres se sont engagés à traduire les aspirations sociales de l'UE en pratiques nationales. Cela veut dire que, vu la stratégie de Lisbonne, l'Union ne s'est plus attardée aux différences que présentent les arrangements des États-providence qui en font partie et a renoncé à susciter une convergence entre les modèles anglo-saxon, central, nordique et méridional» (Savio et Palola, 2004: 4).

Si l'on fait entrer les considérations de Savio et Palola dans le moule de S. Rokkan, elles soutiennent que, eu égard à la division fonctionnelle, un changement s'est produit par lequel le soutien passif du revenu cède le pas à un État-providence actif qui encourage tangiblement le travail. Fidèles à leur méthodologie, elles abordent sous l'angle de la chose gouvernementale les analyses des diverses techniques mises en pratique par les institutions européennes, dont le Conseil européen en tout premier lieu car c'est celui-ci qui a approuvé la MOC et l'a mise en contexte. «C'est peut-être au sujet de la pauvreté et de l'exclusion sociale, écrivent-elles, que les possibilités de façonnement de la MOC se révèlent le mieux: grâce à des encouragements tangibles, on doit se libérer, tirer parti de soi et utiliser pleinement ses ressources» (Savio et Palola, 2004: 8-9). En résumé, il s'agit de favoriser l'émergence d'une société où l'in-

dividu se fie à ses propres moyens, ce qui se ramène au concept de responsabilisation.

Quant à ce que Rokkan appelle la dimension territoriale, Savio et Palola ont prétendu que «la politique sociale, après Lisbonne, ne reconnaît plus dorénavant les limites qui séparent l'Union et l'État membre. Cela fait en sorte que tous les acteurs sociaux soient capables de participer à l'exercice du pouvoir politique au sein de l'Union» (Savio et Palola, 2004: 13). Par le truchement de la MOC, le Conseil européen et la Commission européenne peuvent pour ainsi dire contourner les États en tant que nations et, d'une manière directe, s'adresser aux divers acteurs et les amener à s'engager.

La Cour européenne de justice : modifier et ouvrir les frontières

Sous l'angle tant du territoire que de l'appartenance, la Cour européenne de justice (CEJ) est en train de changer l'espace social européen. À cet égard, trois arrêts de la Cour semblent avoir ouvert le chemin. Les deux premiers ont rapport aux causes Kohll et Dekker, qui sont apparentées. Elles ont toutes deux mis en cause des citoyens du Luxembourg. L'achat de lunettes en Belgique est à l'origine de la première cause et, quant à la seconde, il s'est agi d'un traitement de chirurgie dentaire administré en Allemagne (à la fille de l'intéressé). À leur retour à la maison, les intéressés ont tous deux fait une demande d'indemnité auprès de l'assurance maladie, en vain dans les deux cas. La Cour a décidé que les services en question étaient couverts en

vertu de la libre circulation des personnes entre les États membres et que des indemnités devaient être versées. Par suite des arrêts Kohll et Dekker, les frontières internes eu égard aux soins médicaux ont été potentiellement effacées par la CEJ. Ferrera (2003: 635) a résumé ces affaires comme suit: «Les causes Kohll (1998) et Dekker (1999) revêtent indiscutablement une grande importance, ayant contribué à la neutralisation des conditions territoriales inhérentes aux appareils des services de santé de l'UE.»

La cause Martinez Sala, la troisième qui mérite notre attention, concernait une Espagnole ayant habité en Allemagne depuis ses 12 ans et qui, devenue enceinte en 1993, avait formulé une demande d'allocations familiales. Puisqu'elle ne participait pas au marché du travail lorsqu'elle a formulé sa demande, les autorités ne lui ont pas accordé d'allocations; la Cour a néanmoins statué que tous les citoyens — non pas les seuls citoyens qui sont dans la vie active — ont le droit de circuler librement et que des allocations familiales devaient être octroyées à l'intéressée. En outre, la CEJ a progressivement interprété le concept de travailleur d'une manière de plus en plus large, de sorte qu'il comprenne désormais conjoints et enfants; les étudiants et les retraités sont considérés, à l'heure actuelle, ou bien comme des travailleurs en puissance ou bien comme d'anciens travailleurs, peuvent se prévaloir de la libre circulation des personnes et jouissent donc des droits sociaux des travailleurs selon le lieu de résidence. La Cour a également réduit le

nombre d'heures pendant lesquelles il est nécessaire d'avoir travaillé, de sorte que les employés à temps partiel jouissent maintenant de la même protection sociale que les employés à plein temps. Par ces arrêts, la CEJ a modifié la dimension de la citoyenneté de l'espace social européen. Elle a décidé que, à l'intérieur de ce dernier, beaucoup plus de catégories de gens sont censées en être que ce l'on entendait jusque-là.

Peut-être que cette évolution apparaît compréhensible compte tenu d'une conscience plus aiguë de la reconnaissance et d'une conscience amoindrie de l'inégalité dans les débats sur l'État-providence. Aussi Axel Honneth (2004: 351) a-t-il écrit: «De tout temps jusqu'aux années 1980 [...], aucun doute n'a été possible quant au principe directeur d'une théorie normative de l'ordre politique [...] il y avait unanimité pour réclamer l'élimination de toutes les inégalités qui ne pouvaient être justifiées au moyen d'arguments bien fondés. Depuis quelque temps déjà, ce puissant idéal de la justice — dont il est possible de comprendre politiquement qu'il était l'expression d'une époque sociale-démocrate

— semble avoir été remplacé par un nouvel idéal [...]. Ici, ce n'est plus l'élimination de l'inégalité qui, selon toute vraisemblance, constitue la norme à respecter, mais bien le souci d'épargner à autrui l'humiliation ou l'irrespect; ses catégories cardinales ne sont plus la distribution égale ou l'égalité des biens, mais la dignité et le respect [...] [ou, d'après l'expression de] Nancy Fraser [...] il y a eu une transition de l'idée de redistribution à la notion de reconnaissance.»

Les décisions de la Cour en matière de politique sociale n'influent pas sur la distribution des ressources, mais elles désignent les personnes qui peuvent être reconnues comme des citoyens pouvant faire valoir leurs droits à certaines mesures d'ordre social.

Conclusion

Considérant comme un point de départ la nouvelle portée de l'espace qui accompagne la mondialisation ou la modernité liquide, il a été question de la citoyenneté sociale européenne en tant que phénomène nouveau: une nouvelle architecture, une nouvelle géographie, une nouvelle stratégie de planification supranationale et une nouvelle perspective de la réglementation juridique supranationale. Il est à noter que la nouvelle architecture de l'État-providence européen repose sur les tendances néolibérale et conservatrice. Dans les deux cas, la philosophie collectiviste est peu à peu remplacée par l'individualisation, la reconversion marchande et la privatisation; une importance plus grande est accordée à l'indépendance individuelle ainsi qu'aux assurances ayant rapport au métier et de nature privée.

Une ségrégation spatiale plus marquée, des conflits ethniques plus nombreux et des réactions xénophobes croissantes édifient les bases d'une éventuelle Forteresse Europe, avec la cimentation de l'optique du « nous et eux ». La nouvelle géographie de l'État-providence européen signale un retraçage considérable des limites de la citoyenneté sociale faisant en sorte que l'échelon supranational accroît son influence sur l'accession à divers avantages (qui, quoi et où). Restreindre la citoyenneté sociale aux ressortissants d'un pays devient de plus en plus difficile; partout dans l'espace européen et suivant un crescendo, les droits s'affirment comme portables; certains, entre autres les travailleurs affectés hors de leur pays, font référence au régime de ce dernier et non pas à celui du pays d'accueil s'agissant des droits et obligations; et les monopoles nationaux, notamment quant à l'offre de services de santé, sont maintenus au prix d'efforts grandissants. En même temps, des processus de décentralisation se déroulent dans l'espace social européen, selon les paramètres de la déréglementation et de la flexibilité. Il est possible de s'apercevoir que l'accent est mis plus fortement sur les assurances ayant rapport au métier et de nature privée, dans le cadre d'une protection accrue de la part des institutions européennes et alors même que les institutions nationales s'affaiblissent. La méthode ouverte de coordination est apparue comme un mécanisme de planification grâce auquel l'Europe supranationale est en mesure de contourner les frontières nationales et d'influencer directement les acteurs de la société civile et les gouvernements

à l'échelon infranational. Enfin, les arrêts de la Cour européenne de justice entraînent deux conséquences, soit la modification et l'ouverture des frontières de l'espace social européen. La Cour a progressivement étendu l'appartenance à la citoyenneté sociale en Europe, en reconnaissant davantage de revendications de la part de catégories de citoyens plus nombreuses, sans intervenir directement dans les processus de distribution au sein des États membres de l'Union européenne. L'inclination des arrêts de la Cour concorde avec la thèse selon laquelle les droits d'ordre social sont en mutation: c'est la reconnaissance qui importe désormais en lieu et place de l'inégalité à combattre.

À l'ère de la modernité liquide, l'espace social européen est en voie de changer: l'État social enveloppant, s'adressant à tous et cultivant la confiance se mue en un État axé sur la prudence qui cultive le risque et l'incertitude. Cela veut dire que la majorité des citoyens — les inclus — doit gérer des risques dans l'espace planétaire; en revanche, les minorités marginalisées font face à la relégation territoriale et à l'insécurité des ghettos.

Peter Abrahamson
Département de sociologie
Université de Copenhague

Notes

¹ Une version précédente du présent article a été présentée lors de la conférence ISA RC 19, à Northwestern

University, du 8 au 10 septembre 2005.

² La prolifération des accords de libre-échange et l'instauration de marchés communs partout dans le monde indiquent le potentiel de supranationalisation du panier de mesures d'ordre social. En raison de l'exercice de la libre circulation des capitaux, des biens, des services et de la main-d'œuvre, soit les prétendues quatre libertés, on demande avec une insistance croissante la coordination et l'harmonisation des politiques d'ordre social, notamment au sein de l'Union européenne. En Amérique, par exemple, à l'ALENA et au MERCOSUR s'est ajouté le CARICOM, une association de libre-échange regroupant 16 pays des Caraïbes, dont 13 ont mis en place un marché commun qui respecte les quatre libertés, sous l'égide de l'Association des États caribéens (*The Miami Herald*, 29 novembre 2004, cahier B, p. 1; SICE 2005). Dans cette région du monde, un autre accord de libre-échange pourrait avoir plus de difficultés à naître. L'ALECA (Accord de libre-échange centroaméricain) a rencontré des obstacles au Congrès des États-Unis (*The Miami Herald*, 1^{er} juin 2005, cahier B, p. 1), mais il a été ratifié le 27 juillet par le gouvernement de Washington (SICE 2005). En même temps, un processus se déroule depuis 1994 qui vise à instaurer l'Accord de libre-échange des Amériques (ALEA) et auquel participent tous les pays de l'hémisphère, sauf Cuba. On s'attendait à l'aboutissement de ce processus en janvier 2005, ce qui selon toute vraisemblance n'est pas arrivé. Des processus semblables ont lieu en Asie (ASEAN), en Océanie (lancé celui-ci par les négociations bilatérales entre l'Australie et les États-Unis) et en Afrique (entre autres par l'Union douanière sud-africaine).

³ Sur ce point, Bauman est très proche de Marx, ainsi que le fait ressortir la citation suivante: «Une modernisation incessante et obsessionnelle est inhérente à toute modernité (il n'y a pas d'état moderne de la modernité, uniquement un processus; la moder-

nité cesserait d'être la modernité aussitôt que le processus s'enrayerait peu à peu); et toute modernisation consiste en un descellement, un désencombrement, en la gazéification des solides, etc.; autrement dit, il s'agit du démantèlement des structures reçues ou, à tout le moins, de l'affaiblissement de leur étreinte» (Bauman, 2002: 4). Il soutient pourtant que la «fumée» se substituant aux solides, au dire de Marx, n'était que le moyen d'une fin, soit la création de nouveaux solides (Bauman, 2000: 3).

⁴ À l'exception de l'espace dont s'occupent les astronomes.

⁵ «Afin de déceler les réformes et les changements paradigmatiques dans les pays de l'UE, les analyses que nous allons entreprendre distinguent les évolutions clés des deux dimensions principales de la vie politique: la fonctionnelle et la territoriale, suivant le modèle de l'Europe de Stein Rokkan» (Moreno et Palier, 2004: 7).

⁶ Il est communément admis de distinguer, dans la législation de l'Union européenne, ce que l'on appelle la loi dure et la loi molle. On entend par loi dure toute législation «adéquante» sous forme de traités, de règlements et de directives. Le domaine de la loi molle est celui des règlements qui n'engagent à rien ni ne sont exécutoires, telles les résolutions, déclarations solennelles, communications, etc. Le social fait l'objet de très peu de règlements relevant de la loi dure.

Bibliographie

ABRAHAMSON, Peter. 1999. «The welfare modelling business», *Social Policy and Administration*, 33, 4: 394-415.

ABRAHAMSON, Peter. 2003. «The end of the Scandinavian model? Welfare reform in the Nordic countries», *Journal of Societal and Social Policy*, 2, 2: 19-36.

La nouvelle portée de l'espace et du lieu quant à la citoyenneté sociale: le cas de l'Union européenne

- ABRAHAMSON, Peter et al. (à paraître). *The role of the different actors in the development of social policy*.
- BAUMAN, Zigmunt. 1998. *Globalization: The Human Consequences*. Cambridge, Polity Press.
- BAUMAN, Zigmunt. 2000. *Liquid Modernity*. Cambridge, Polity Press.
- BAUMAN, Zigmunt. 2001a. *Community: Seeking Safety in an Insecure World*. Cambridge, Polity Press.
- BAUMAN, Zigmunt. 2001b. *The Individualized Society*. Cambridge, Polity Press.
- BAUMAN, Zigmunt. 2002. «A postmodern grid of the worldmap? – An Interview» *Critique & Humanism*, 11-08, www.eurozine.com.
- BAUMAN, Zigmunt. 2004. *Wasted Lives: Modernity and its Outcasts*. Cambridge, Polity Press.
- BECK, Ulrich. 1992 [1986]. *Risk society: Towards a New Modernity*. Londres, Sage.
- BECK, Ulrich et Elisabeth BECK-GERSHEIM. 2000. *Individualization*. Londres, Sage.
- CANTILLON, Bea. 2004. «European subsidiarity versus American social federalism: Is Europe in need of a common social policy?». Communication présentée à la conférence d'ESPA-net, Oxford, septembre.
- CASTEL, Robert. 2000. «The road to disaffiliation», *International Journal of Urban and Regional Research*, 24, 3: 519-535.
- CASTELLS, Manuel. 1996. *The rise of the network society. The Information Age: Economy, Society and Culture*, Oxford, Blackwell.
- CASTLES, Francis. 2004. *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*. Oxford, Oxford University Press.
- CLARKE, John. 2004. «Dissolving the public realm? The logics and limits of neoliberalism», *Journal of Social Policy*, 33, 1: 27-48.
- CLASEN, Johan. 2000. «Motives, means and opportunities: reforming unemployment compensation in the 1990s», *West European Politics*, 23, 2: 89-112.
- COOK, Beth, Chris DODDS et William MITCHELL. 2003. «Social entrepreneurship — false premises and dangerous forebodings», *Australian Journal of Social Issues*, 38, 1: 57-72.
- DE GOEDE, Marieke. 1996. «Ideology in the US welfare debate: neoliberal representations of poverty», *Discourse & Society*, 7, 3: 317-357.
- DOMINELLI, Lena. 1999. «Neoliberalism, social exclusion and welfare clients in a global economy», *International Journal of Social Welfare*, 8, 1: 14-22.
- DONZELOT, Jacques. 1988. «The promotion of the social», *Economy and Society*, 17, 3: 395-426.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford, Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta, Duncan GALLIE, Anton HEMERIJCK et John MYLES. 2002. *Why we need a new welfare state*. Oxford, Oxford University Press.
- EUROPEAN COMMISSION. 2001. *European governance: a white paper*. COM [2001] 428 final.
- FERGE, Zsuzsa. 1997. «The changed welfare paradigm: the individualization of the social», *Social Policy and Administration*, 31, 1: 20-44.
- FERRERA, Maurizio. 1996. «The southern model of welfare in social Europe», *Journal of European Social Policy*, 6, 1: 17-37.
- FERRERA, Maurizio et Martin RHODES. 2000. «Recasting European welfare states: an introduction», *West European Politics*, 23, 2: 1-10.
- FERRERA, Maurizio, Anton HEMERIJCK et Martin RHODES. 2000. «Recasting European welfare states for the 21st century», *European Review*, 8, 3: 427-446.
- FERRERA, Maurizio. 2003. «European integration and national social citizenship: changing boundaries, new structuring?», *Comparative Political Studies*, 36, 6: 611-652.
- FERRERA, Maurizio. 2005. *The boundaries of welfare. European integration and the new spatial politics of solidarity*. Oxford, Oxford University Press.
- FLORA, Peter. 1999. «Introduction and interpretation», dans Peter FLORA, Stein KUHNLE et Derek URWIN éd. *State formation, nation-building, and mass politics in Europe. The theory of Stein Rokkan*. Oxford, Oxford University Press: 1-91.
- GIDDENS, Anthony. 1994. *Beyond left and right: The future of radical politics*. Cambridge, Polity Press.
- GLYNOS, Giorgos. 2003. «The European Union and pension reform: Eurozone membership and the open method of co-ordination». Communication présentée à la *Pension Reform Conference*, London School of Economics and Political Science, décembre.
- GREEN-PEDERSEN, Christoffer, Kees VAN KERSBERGEN et Anton HEMERIJCK. 2001. «Neoliberalism, the third way or what? Recent social democratic welfare policies in Denmark and the

- Netherlands», *Journal of European Public Policy*, 8, 2: 307-325.
- GUILLEN, Ana. 2002. «The politics of universalisation: establishing national health services in Southern Europe», *West European Politics*, 25, 4: 49-68.
- HARVEY, David. 1990. *The Condition of Postmodernity*. Oxford, Basil Blackwell.
- HONNETH, Axel. 2004. «Recognition and justice: outline of a plural theory of justice», *Acta Sociologica*, 47, 4: 351-364.
- JAHN, Detlef et Matt HENN. 2000. «The new rhetoric of New Labour in comparative perspective: a three-country discourse analysis», *West European Politics*, 23, 1: 26-46.
- JENSON, Jane. 2004. *Canada's new social risks: directions for a new social architecture*, F|43, Ottawa, Canadian Policy Research Networks.
- JESSOP, Bob. 1994. «From Keynesian welfare state to the Schumpeterian work-fare state», dans Roger BORROWS et Brian LOADER, éd. *Towards a post-fordist welfare state?*, Londres, Routledge.
- KIM, Y.-H. 2003. «Productive welfare: Korea's third way?», *International Journal of Social Welfare*, 12: 61-67.
- KUHNLE, Stein et Matti ALESTALO. 2000. «Introduction: Growth, adjustments and survival of European welfare States», dans Stein KUHNLE, éd. *Survival of the European welfare state*, Londres et New York, Routledge: 3-18.
- KUMAR, Krishan. 1995. *From Post-Industrial to Post-Modern Society: New Theories of the Contemporary World*, Oxford, Blackwell.
- LEIBFRIED, Stephan et Herbert OBINGER. 2000. «Welfare state future: an introduction», *European Review*, 8, 3: 277-290.
- LYOTARD, Jean-François. 1982. *Viden og det postmoderne samfund*, Århus, Sjakalen.
- MACDONALD, Catherine et Greg MARSTON. 2002. «Patterns of governance: the curious case of non-profit community services in Australia», *Social Policy and Administration*, 36, 4: 376-391.
- MACKINNON, Mary Pat. 2004. *Citizens' values and the Canadian social architecture*. Ottawa, Canadian Policy Research Networks.
- MATSAGANIS, Manos, Maurizio FERRELLA, Luis CAPUCHA et Luis MORENO. 2003. «Mending nets in the South: anti-poverty policies in Greece, Italy, Portugal and Spain», *Social Policy & Administration*, 37, 6: 639-655.
- MARX, Karl et Fredrich ENGELS. 1970 [1848]. *Det kommunistiske Manifest*, Copenhagen, Tiden.
- MITCHELL, Kathryn. 2001. «Transnationalism, neo-liberalism, and the rise of the shadow State», *Economy & Society*, 30, 2: 165-189.
- NORTH, Peter. 2002. «Lets in a cold climate: green dollars, self-help and neoliberal welfare in New Zealand», *Policy & Politics*, 30, 4: 483-499.
- MORENO, Luis et Bruno PALIER. 2004. «The Europeanization of welfare: paradigm shifts and social policy reforms», Communication présentée à la conférence d'ESPA-net, Oxford, septembre.
- OFFE, Claus. 2003. «The European model of social capitalism: Can it survive European integration?», *Journal of Political Philosophy*, 11, 4: 437-469.
- PALME, Joachim. 1999. *The Nordic model and the modernisation of social protection in Europe*, Copenhagen, Conseil nordique des ministres.
- PALME, Joachim, Åke BERGMARK, Olof BÄCKMAN, Felipe ESTRADA, Johan FRITZELL, Olle LUNDBERG, Ola SJÖBERG, Lena SOMMESTAD et Marta SZEBEHELY. 2002. «A welfare balance sheet for the 1990s», *Scandinavian Journal of Public Health*, 31, supplement 60: 7-143.
- PIERSON, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press.
- PIERSON, Paul. 1996. «The new politics of the welfare state», *World Politics*, 48, 2: 143-179.
- PIERSON, Paul. 2001a. «Introduction: Investigating the welfare state at century's end», dans Paul PIERSON, éd. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press: 1-14.
- PIERSON, Paul. 2001b. «Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies», dans Paul PIERSON, éd. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, Oxford University Press: 410-456.
- REVUE FRANÇAISE DES AFFAIRES SOCIALES. 2003. *L'État-providence nordique: Ajustements, transformations au cours des années quatre-vingt-dix*, 57, 4, numéro spécial: 7-576.
- RICO, Ana, Richard B. SALTMAN et Wienke G. W. BOERMA. 2003. «Organizational restructuring in European health systems: the role of primary care», *Social Policy and Administration*, 37, 6: 592-608.
- ROKKAN, Stein. 1987. *Stat, Nasjon, Klasse: Essays i politisk sosiologi*. Oslo, Universitetsforlaget.
- SAVIO, Annikki et Elina PALOLA. 2004. «Post-Lisbon social policy: inventing the social in the confines of the European Union». Communication présentée à la conférence d'ESPA-net, Oxford, septembre.
- SICE. 2005. «Foreign trade information system». <http://www.sice.oas.org/tradee.asp#CAFTA>.
- SWANK, Duane. 2000. «Withering welfare? Globalisation, political economic institutions, and contemporary welfare states», dans Linda WEISS,

La nouvelle portée de l'espace et du lieu
quant à la citoyenneté sociale : le cas de
l'Union européenne

40

éd. *States in the Global Economy. Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge, Cambridge University Press: 58-82.

TOURAINÉ, Alain. 1991. «Face à l'exclusion», *Esprit*, 141 : 7-13.

VAN KERSBERGEN, Kees. 2000. «The declining resistance of welfare states to change?», dans Stein KUHNLE, éd. *Survival of the European Welfare State*. Londres et New York, Routledge: 19-36.

WIND, Marlene. 2000. *Det post-nationale medborgerskab: EU som rettigheds-generator* [La citoyenneté postnationale: l'UE en tant que créatrice de droits], *Politologiske Studier*, 3, 4 : 19-27.