

## La protection sociale dans l'État des Autonomies. L'enjeu de fédéralisation progressive de l'Espagne et le difficile équilibre entre l'autonomie régionale et la solidarité interterritoriale

### Autonomous regions, federalism, and regional autonomy in Spain. The challenge of balancing social protection, regional autonomy and solidarity across space

Maude Chapados

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

Numéro 56, automne 2006

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/014974ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/014974ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Chapados, M. (2006). La protection sociale dans l'État des Autonomies. L'enjeu de fédéralisation progressive de l'Espagne et le difficile équilibre entre l'autonomie régionale et la solidarité interterritoriale. *Lien social et Politiques*, (56), 103–117. <https://doi.org/10.7202/014974ar>

Résumé de l'article

Cet article démontre qu'en Espagne la décentralisation des compétences en matière de santé et de soutien au revenu a constitué un point d'inflexion dans la logique opérationnelle et substantive de l'intervention étatique. Par processus de mimétisme et d'émulation, ces innovations autonomiques se sont répandues à l'ensemble des autres Communautés Autonomes et ont ainsi globalement amélioré l'étendue et l'intensité du filet protecteur espagnol. Cependant, la différenciation des formes de régulation associées à ces programmes reflète des capacités financières inégales dues à des arrangements fiscaux asymétriques et à des disparités économiques régionales importantes. À l'opposé, et en concordance avec la notion de dépendance au sentier, la sécurité sociale, pilier de l'État-providence espagnol, est demeurée centralisée et s'inscrit toujours en grande partie dans la tradition corporatiste héritée de la période franquiste.

# La protection sociale dans l'État des Autonomies. L'enjeu de fédéralisation progressive de l'Espagne et le difficile équilibre entre l'autonomie régionale et la solidarité interterritoriale

---

**Maude Chapados**

Avec le processus de démocratisation qui s'engage au lendemain de la mort de Franco, la régulation de la question sociale dans l'Espagne des Autonomies devient rapidement un enjeu de fédéralisation du pays. Les tensions croissantes entre l'objectif prioritaire de solidarité porté par le gouvernement central et celui d'autonomie véhiculé par les *mesogouvernements* révèlent, au fur et à mesure de la construction de l'État social espagnol, le caractère complexe, ambigu et incomplet des dispositions constitutionnelles dans le domaine de la protection sociale<sup>1</sup>. Concurrément à une action législative innovatrice dans leurs domaines de compétences propres, certains gouvernements régionaux savent tirer avantage de cette ambiguïté et revendiquent avec succès la décentralisation de pouvoirs supplémentaires. De pays unitaire et très centralisé sous Franco, l'Espagne devient en moins de 20

ans l'un des pays les plus décentralisés d'Europe, avec ses 17 Communautés Autonomes (CA), créées *ex novo* et aujourd'hui responsables de plus du tiers des dépenses publiques espagnoles<sup>2</sup>.

En adoptant au moment de la transition démocratique le régime des autonomies dans le but d'apaiser les tensions territoriales, le gouvernement central a, paradoxalement, ouvert une boîte de Pandore. Il a ainsi renforcé les prétentions en matière sociale des gouvernements régionaux, et particulièrement de ceux des communautés plus riches et nationalistes de la péninsule ibérique, prétentions déjà doublement légitimées par la philosophie ambiante, qui suppose une gestion plus efficace des administrations subétatiques, et par le principe de subsidiarité enchâssé dans le traité de Maastricht. Le processus de décentralisation des compétences

en matière sociale aurait pu, sous prétexte de solidarité interterritoriale dans un pays marqué par des inégalités économiques régionales, être freiné par des mécanismes de négociation multilatérale entre le gouvernement central et ceux des 17 Communautés Autonomes. Cependant, plusieurs facteurs, tels l'absence de pareils mécanismes, les décisions rendues par le Tribunal constitutionnel qui ont neutralisé les tentatives centralisatrices du gouvernement national et le poids des partis nationalistes dans les gouvernements de coalition au palier fédéral, favorisent le parachèvement d'ententes bilatérales menant à un fédéralisme asymétrique.

Cet article porte sur l'impact des institutions et dynamiques fédérales dans le développement de politiques sociales. Prenant à témoin le cas espagnol, force est de reconnaître que le fédéralisme

La protection sociale dans l'État des Autonomies. L'enjeu de fédéralisation progressive de l'Espagne et le difficile équilibre entre l'autonomie régionale et la solidarité interterritoriale

ne constitue pas toujours une contrainte institutionnelle importante sur le développement de programmes sociaux comme certains néoinstitutionnalistes et les tenants de la théorie des choix publics peuvent l'indiquer. Pour les premiers, la dispersion du pouvoir décisionnel intrinsèque au fédéralisme et la multiplication des possibilités de points de *veto* qui l'accompagne minent, voire sont contraires à l'expansion de l'État social (Obinger, Leibfried et Castles, 2005). Pour les seconds, la fragmentation territoriale de l'autorité de dépenser empêche les gouvernants de capitaliser électoralement des dépenses effectuées en matière sociale, ce qui les freinerait à intervenir davantage. De plus, l'absence de tarifs interétatiques ainsi que la mobilité des capitaux et des citoyens entraîneraient les entités fédérées dans une compétition dérégulatrice et une course vers le bas dans la fourniture de protection sociale en vue de créer un climat économique propice aux affaires (Obinger et al., 2005; Pierson, 1995; Peterson, 1995).

Allant dans le même sens que Théret (2002: 33), cet impact uni-

directionnel et négatif qu'a le cadre fédéral sur les politiques sociales constitue selon nous une relation beaucoup trop simplifiée, car non seulement elle ne tient pas compte des multiples formes que peut prendre un régime fédéral mais, en plus, elle évacue toutes les dynamiques inhérentes au contexte politique, historique et institutionnel. Dynamiques à ne pas sous-estimer, il va sans dire, dans un pays où l'élargissement de la protection sociale concorde avec la mise en place d'un nouveau régime démocratique et où le principal point de *veto* réside entre les mains du tribunal constitutionnel, qui en use prudemment. D'où l'importance de considérer l'effet potentiellement restrictif de l'héritage autoritaire sur les choix de politiques sociales subséquents, qui atteste des phénomènes de préemption des politiques et de dépendance au sentier, et d'accorder une attention toute particulière aux dispositions constitutionnelles en matière de pouvoirs juridictionnels et fiscaux et des interprétations qu'en font les tribunaux (Obinger et al., 2005; Pierson, 1995). Notamment, l'introduction dans les arrangements fédéraux d'éléments d'asymétrie *de jure*, qui permet à certains États fédérés de s'auto-gouverner en conformité avec leurs besoins et aspirations particuliers, facilite certes la préservation de l'unité et de la diversité du pays (Agranoff, 2005), mais mène par conséquent à une différenciation des schémas de protection sociale subétatique. Combinée à une asymétrie *de facto* de la santé économique des régions espagnoles, cette différenciation des formes de régulation suppose,

dans certaines Communautés Autonomes, un filet social plus réduit dans l'étendue et l'intensité de la couverture offerte.

Nonobstant, nous constaterons l'impact relativement positif qu'un cadre institutionnel de plus en plus fédéralisé a eu sur la construction de l'État social espagnol, entre autres pour les dynamiques d'innovation, de mimétisme et d'émulation qu'il a suscitées dans les domaines particuliers de la santé et du soutien au revenu. En concordance avec une lecture davantage optimiste de l'impact du fédéralisme sur les politiques sociales, inspirée des sciences économiques, ce cadre institutionnel aurait en effet l'avantage de créer une compétition entre les diverses entités législatives, quelque peu semblable à celle du marché pour le secteur privé. Dans ce fédéralisme compétitif, les politiques innovatrices et réussies d'une entité fédérée pourraient être reprises, voire bonifiées par les autres *mesogouvernements* selon des processus de mimétisme et d'émulation (Pierson, 1995). Par ailleurs, lors d'innovations en matière sociale facilitées par une asymétrie (soit-elle *de facto* ou *de jure*), les politiques pourraient être calquées par le gouvernement central pour les diffuser et les universaliser à l'échelle nationale dans un esprit de solidarité interterritoriale (Obinger et al., 2005; Pierson, 1995) ou de légitimation étatique (Banting, 1995).

L'intérêt de la démarche tient non seulement à comparer les impacts des différentes formes de partage de la souveraineté dans le domaine de la protection sociale, mais aussi à voir comment ce

domaine d'intervention est devenu en soi un facteur de fédéralisation du pays. Nous procéderons en trois temps. Dans une première partie de l'article, il importe d'effectuer un bref retour sur la place de la question sociale dans la période de transition démocratique qui a mené à l'instauration de l'État des Autonomies, pour comprendre son rôle dans la fédéralisation du pays. Nous serons à même d'exposer, dans un deuxième temps, le compromis constitutionnel qui en a résulté et de dresser un portrait global et évolutif des différents arrangements fédéraux espagnols. Ce n'est qu'une fois cet exercice terminé que nous pourrons, dans un dernier temps, juger de l'influence qu'ont pu avoir les différentes articulations institutionnelles sur l'intervention étatique dans les domaines particuliers de la santé, de la sécurité sociale et du soutien au revenu et identifier les éléments sous-jacents à la relative fragmentation du filet social espagnol, malgré l'apport des dynamiques fédérales pour consolider ce dernier.

### **Du corporatisme despotique à l'État social-démocratique et décentralisé. La transition démocratique (1975-1978)**

Au moment de la transition démocratique, les Espagnols héritent d'un État social profondément marqué par ce que Luis Moreno qualifie des deux fixations pathologiques du général Franco: l'anticommunisme et l'antiséparatisme. L'idéologie communiste, cette supposée conspiration judéo-maçonnique, constituait, aux yeux du dictateur, une menace à la civilisation chrétienne, alors que toute forme de souveraineté accordée aux

régions était synonyme de sécessionnisme et d'affront à l'unité sacrée du pays (Moreno, 2001). D'où l'intervention étatique éminemment résiduelle en dehors de celle effectuée auprès du travailleur espagnol<sup>3</sup> et les activités répressives à l'égard des mouvements régionalistes, qui font en sorte qu'au lendemain de la mort de Franco la question des droits sociaux et celle de l'autonomie régionale comptent parmi les enjeux prioritaires du processus de démocratisation.

Non seulement ces enjeux font figure de priorités, mais ils deviennent aussi intrinsèquement liés au fur et à mesure du processus de négociations multipartites inhérent à la transition démocratique. Rapidement, les forces autrefois brimées sous Franco se rallient et réussissent à associer, dans la conscience collective, la démocratie et l'enclassement dans la constitution de droits sociaux et régionaux. D'une part, les partis politiques de gauche et les syndicats font pression pour l'établissement d'un État social correspondant minimalement aux standards européens, faisant par là écho à la Communauté européenne, qui, dès la demande d'adhésion du pays à l'organisation supranationale, voyait dans l'intervention étatique un levier de développement socioéconomique nécessaire à la survie de la démocratie espagnole (Gallego, Gomà et Subirats, 2005; Adelantado et al., 2002). D'autre part, les leaders des partis régionaux se rallient non seulement à ce projet social, mais ils réclament davantage de pouvoirs pour en effectuer la réalisation, engageant par le fait même le pays dans un processus de fédéralisa-

tion. Forts de leur légitimité acquise pour l'instigation des mouvements de résistance au franquisme, les groupes nationalistes, basque et catalan principalement, sauront rendre indissociables les idées de démocratie et d'autonomie. Et la constitution de 1931 deviendra pour la Catalogne, le Pays basque et la Galice, ayant déjà brièvement goûté à un certain statut régional sous la Deuxième République, une référence historique et symbolique qui inspirera tout le processus de négociation entourant le parachèvement de la constitution de 1978 (Dubosq, 1991; Erk et Gagnon, 2000; Beramendi et Máiz, 2004).

Par cette adéquation proposée entre la dictature et un régime centralisé, les groupes régionalistes ont réussi à rendre des partis nationaux importants indulgents à un certain degré d'autodétermination des régions. Et ce, bien que ces derniers favorisaient un État central fort et une solidarité interrégionale visant à atténuer les disparités socioéconomiques importantes entre les régions espagnoles. Parmi ces partis nationaux relativement accommodants à la cause autonomiste figuraient l'*Unión de Centro Democrático* (UCD) et le *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE), partis qui formeront successivement les premiers gouvernements démocratiques espagnols. D'autres forces politiques s'opposèrent néanmoins catégoriquement à tout projet d'ordre fédéral, voire autonome. Elles regroupaient principalement les éléments les plus proches de l'ancien régime, à savoir les membres du parti de droite *Alianza Popular*<sup>4</sup> et l'armée, pour qui toute forme d'État fédéral aurait mené à la dissolution de la nation espagnole et aurait donc été

La protection sociale dans l'État des Autonomies. L'enjeu de fédéralisation progressive de l'Espagne et le difficile équilibre entre l'autonomie régionale et la solidarité interterritoriale

106

porteuse de désordre et de chaos social. Or, compte tenu du rôle primordial que joue une armée au sortir de quatre décennies de dictature, les constitutionnalistes feront tout en leur possible pour éviter de s'attirer sa désapprobation (Dubosq, 1991) et chercheront à trouver un difficile équilibre entre les principes d'unité du pays, de solidarité interrégionale et d'autonomie réclamée par certaines régions espagnoles. D'où le compromis constitutionnel de 1978, certainement complexe et ambigu pour plusieurs (Colomer, 1998; Erk et Gagnon, 2000; Moreno, 2001) et même contradictoire pour certains (Heywood, 1995; Newton et Donaghy, 1997), qui, dès le deuxième article du texte fondateur du pays, évoque dans un exercice de gymnastique sémantique ces trois principes essentiels en érigeant la Constitution sur «l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols», la reconnaissance et la garantie du «droit à l'autonomie des nations et des régions qui la composent», et la «solidarité entre elles toutes»<sup>5</sup>.

## L'État des Autonomies et la décentralisation progressive de la question sociale

### *L'Espagne, une fédération non institutionnalisée*

Composant avec des forces politiques farouchement opposées quant au type de régime à adopter, les artisans de la constitution espagnole doivent négocier chaque terme et chaque virgule du document constitutif pour rendre celui-ci acceptable aux deux conceptions contradictoires de la nouvelle Espagne démocratique et, ainsi, maintenir le consensus autour de la démocratisation du pays. Aussi font-ils preuve d'un flou artistique dans la rédaction du texte fondateur du pays, ne faisant volontairement jamais référence à quelconque qualification du régime, serait-ce fédéral, centralisé, ou régional. Ils inaugurent plutôt ce qui est reconnu comme l'*Estado de las Autonomías*<sup>6</sup>, une forme étatique difficilement définissable qui prévoit, à l'article 143 de la Constitution, l'option autonome pour les provinces limitrophes qui voudraient se regrouper en une Communauté Autonome pour atteindre un certain niveau d'autogouvernement (Ruiz Almendral, 2003). Encore là, un flou demeure, puisqu'ils se garderont de proposer un partage clair, explicite et définitif des compétences, la Constitution espagnole revêtant par conséquent un caractère inachevé et ouvert à des modifications futures.

Cette ambiguïté intentionnelle dans la division constitutionnelle de la souveraineté n'est certes pas exclusive au cas espagnol, la tâche

de combler ces vides juridictionnels étant souvent attribuée à la pratique politique et aux tribunaux nationaux de dernière instance. Cependant, la simple énumération des domaines exclusifs de compétences de l'État espagnol (article 149) et de ceux pour lesquels les CA seraient en position de réclamer l'autorité de légiférer (article 148) laisse planer un tel vague par rapport aux standards constitutionnels fédéraux comparatifs que le caractère incomplet des dispositions juridictionnelles devient le principal attribut de la Constitution espagnole (Barmendi et Maíz, 2004; Erk et Gagnon, 2000).

La nature imprécise du partage des compétences est si distinctive et ne ressemble tellement pas à une distribution fédérale des pouvoirs qu'elle pousse certains à refuser de classer l'Espagne comme une fédération, associant davantage le processus d'autonomie à l'idée de dévolution (Fossas, 1999)<sup>7</sup>. En effet, la Constitution ne laisse place à aucune ambiguïté sur le rôle primordial de l'État espagnol dans l'attribution de l'autorité aux CA (Agranoff, 2004; Ruiz Almendral, 2003). Or, combinée au caractère indissoluble et indivisible de l'unité nationale prévu à l'article 2 de la Constitution, cette distribution verticale des compétences juridictionnelles ne correspond pas à la définition volontariste et contractuelle d'une fédération, alors entendue comme un espace politique créé contractuellement entre différents États souverains qui sont toujours en mesure de se retirer librement de cette association (Guibernau, 1995).

D'autres éléments de nature institutionnelle concourent à ne pas qualifier le régime espagnol de fédéral, notamment pour le faible potentiel participatif des CA prévu dans le processus décisionnel national. D'une part, le Sénat manque à sa mission constitutionnelle de représentation territoriale, où une distorsion électorale tend à surreprésenter les instances provinciales au détriment des régionales<sup>8</sup>. Ce faisant, la composition de la seconde chambre reproduit celle du *Congreso*, la chambre basse du Parlement national, et le Sénat ne constitue pas un lieu de représentation des CA, mais bien une seconde occasion pour le gouvernement et les partis d'opposition de modifier le projet de loi déjà adopté en première chambre (Beramendi et Maíz, 2004).

D'autre part, l'absence de véritables institutions de coopération intergouvernementale, nécessaire à toute organisation fédérative de la souveraineté, a longtemps constitué un accroc de plus à la capacité des CA de participer à la prise de décisions applicables à l'ensemble du pays. Certes, une conférence des présidents autonomiques a été convoquée pour la première fois en 2004, mais il est encore trop tôt pour juger de son impact véritable sur le menu législatif du gouvernement central (Agranoff, 2005). Aussi, des conférences sectorielles, qui regroupent autour d'une même table des hauts fonctionnaires et des représentants politiques de l'État central et des CA, ont été progressivement créées dès 1982 pour faciliter la coopération et la coordination intergouvernementales de même que le partage d'in-

formations et pour éviter les conflits dans les domaines d'intervention respectivement couverts par les forums. Cependant, alors qu'en 1999 ces conférences sectorielles étaient au nombre de 24, seulement 2 d'entre elles pouvaient être considérées comme fonctionnelles, à savoir celle du *Consejo de Política Fiscal y Financiera* (Conseil de la politique fiscale et financière) et celle des ministres autonomiques de l'Éducation. Les autres, où les rencontres sont souvent sporadiques et ne respectent pas toujours l'ordre du jour, relèvent beaucoup trop de la volonté politique du moment pour être considérées comme de véritables institutions de coopération fédérale (Beramendi et Maíz, 2004; Colomer, 1998; Moreno, 2001).

Nonobstant ce déficit institutionnel, les Communautés Autonomes réussissent à orienter la politique nationale espagnole en recourant à d'autres canaux d'influence intergouvernementale. À ce titre, et en correspondance avec la proposition de Paul Pierson (1995) voulant que la concentration des minorités nationales serait un facteur particulièrement décisif pour conduire le gouvernement central à la décentralisation, il importe de souligner le leadership des deux principales CA nationalistes, soit le Pays basque et la Catalogne, engagées activement dans le processus de négociation bilatérale pour obtenir des concessions en faveur de l'autonomie des régions. Ces concessions, elles les gagnent tout d'abord par l'exploitation de leur capital de légitimité auprès des élites politiques, qui découle de la concomitance historique entre le régime autoritaire et le centralisme excessif. Par ailleurs, les partis

régionaux basque et catalan que sont respectivement le *Partido Nacionalista Vasco* (PNV) et le *Convergència i Unió* (CiU) savent utiliser habilement leur poids politique au Parlement national en échangeant la décentralisation de pouvoirs contre leur appui aux partis gouvernementaux successifs en mal d'une majorité absolue (que ce soit le PSOE ou le PP). Cette stratégie mènera notamment au parachèvement des réformes fiscales de 1993 et de 1997, dans lesquelles le gouvernement central cède cumulativement 33 % des points d'impôts sur le revenu aux CA appartenant au régime commun de fiscalité (Agranoff, 2004; Moreno, 2001; Ruiz Almendral, 2003).

Le processus de décentralisation des compétences et des pouvoirs fiscaux a en outre été favorisé par les décisions rendues par le *Tribunal Constitucional* (TC), la cour de dernière instance du pays chargée d'interpréter la Constitution espagnole. Ce tribunal, qui a joué un rôle décisif dans ce que Moreno (2001) qualifie d'attribution inductive des pouvoirs, n'a pas toujours tranché en faveur des Communautés Autonomes dans les conflits juridictionnels qui les opposaient au gouvernement central<sup>9</sup>. Toute généralisation en ce sens serait erronée. Cependant, force est de reconnaître que ce tribunal devient le point d'ancrage du système autonome par son interprétation «fédéralisante» des dispositions constitutionnelles floues (Maíz, Beramendi et Grau, 2002).

Plus particulièrement, il est impératif de souligner le bond effectué dans le processus de fédé-

La protection sociale dans l'État des Autonomies. L'enjeu de fédéralisation progressive de l'Espagne et le difficile équilibre entre l'autonomie régionale et la solidarité interterritoriale

rialisation de l'Espagne grâce à la décision rendue en 1983 lors d'un des premiers (et des plus publicisés) appels présentés devant cette Cour, soit celui concernant la *Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico* (LOAPA—Loi organique d'harmonisation du processus d'autonomie). Cette loi, adoptée en 1982 au Parlement national par le gouvernement de l'UCD avec l'appui du parti socialiste (PSOE), autorisait le gouvernement central à décréter des lois et normes de base dans les domaines de compétence autonome et prévoyait accorder présence aux lois nationales advenant une contradiction avec la législation régionale. Sans s'opposer à la logique d'harmonisation recherchée par le gouvernement central, la décision du TC refuse le pouvoir interprétatif de la Constitution de la LOAPA, cette tâche lui incombant entièrement. Aussi définit-elle le principe d'autonomie, en l'associant à la possibilité pour les CA de prendre la décision finale dans le domaine des juridictions dévolues, et dicte-t-elle qu'aucune loi harmonisatrice du gouvernement central ne doit affecter de façon générale le système de compétences auto-

miques (Agranoff, 2004; Colomer Viadel, 2002). Puisque les domaines de juridictions autonomiques se voient par là protégés, le TC n'atteste pas d'un simple processus de dévolution des compétences potentiellement révocables, mais consacre plutôt à mots couverts le caractère fédéral du régime.

Autant de considérations qui nous conduisent à reprendre l'expression de fédéralisme non institutionnalisé, proposée par Josep M. Colomer (1998), pour caractériser le système politique espagnol. En effet, si, pour ménager les forces conservatrices — et ainsi préserver le consensus autour du processus de démocratisation —, les rédacteurs de la Constitution de 1978 n'ont pu se référer *de jure* à l'Espagne en tant qu'État fédéral, les quelque 20 années de vie politique démocratique ont rapidement amené les CA en autorité de légiférer, notamment en matière sociale, et, malgré les déficits institutionnels, ont créé *de facto* un régime fédéral en Espagne (Agranoff, 2005; Ruiz Alemendral, 2003). Ne pas le considérer comme tel gomme tous les phénomènes associés aux dynamiques particulières d'un cadre institutionnel fédéral (ex: asymétrie, diffusion des innovations, émulation, etc.), dynamiques qui alimentent pourtant en grande partie le processus de développement des politiques publiques. Voyons de plus près ce que le modèle espagnol de souveraineté partagée nous réserve, spécialement dans le domaine de la protection sociale.

## Un fédéralisme asymétrique

Les dispositions constitutionnelles en matière sociale ne dérogent pas à la règle d'ambiguïté constatée. Selon l'article 148 du texte fondateur espagnol, les Communautés Autonomes peuvent exercer des compétences dans les domaines de l'assistance sociale, des services sociaux, de la santé et de l'hygiène. L'article suivant réserve néanmoins à l'État central la compétence exclusive pour légiférer quant aux bases et à la coordination générale de la santé et lui octroie l'autorité pleine et entière concernant la législation fondamentale et le régime économique de la sécurité sociale. Dans la pratique cependant, la souveraineté en matière sociale est souvent partagée. Le gouvernement central établit le cadre législatif de base à l'intérieur duquel les CA qui aspirent à plus d'autonomie peuvent à leur tour légiférer en vertu de l'article 150 et gérer les services dans les domaines de compétences supposément exclusives au palier fédéral. Seuls les programmes contributifs d'assurance-chômage et de pensions de retraite n'accordent pratiquement aucune responsabilité aux CA et relèvent entièrement de l'État central, alors que le contraire tient pour les politiques de soutien au revenu (Gallego et al., 2005). Pareil état de fait n'est pas surprenant si nous tenons compte de l'État social ultracentralisé hérité de la période franquiste, où, comme nous l'avons brièvement mentionné, l'essentiel de l'intervention étatique relevait des systèmes contributifs de santé, d'assurance-chômage et de pensions de retraite. Non sans témoi-

gner d'un phénomène de préemption de politique et de dépendance au sentier, le gouvernement central, fort de son expertise et conscient du capital de légitimité associé au programme, a donc voulu garder la mainmise dans ces domaines de juridiction, laissant aux gouvernements subétatiques la possibilité de développer les autres domaines d'intervention sociale quasi inexistantes ou occupés par le secteur privé au moment de la transition.

Les arrangements fédéraux prévus à la Constitution espagnole de 1978 ne se distinguent pas uniquement par leur caractère ambigu et ouvert à des modifications futures, mais aussi par les nombreux éléments d'asymétrie, soit de différenciation de statuts et de droits qu'ils introduisent entre les 17 Communautés Autonomes (Agranoff, 2005). Parmi ces éléments, deux retiennent particulièrement l'attention relativement aux retombées qu'ils peuvent avoir eues sur l'étendue et la fragmentation du filet social espagnol, à savoir l'asymétrie juridictionnelle et l'asymétrie fiscale.

Premièrement, l'asymétrie sera introduite dans le partage et la décentralisation progressive des compétences prévus aux articles 148, 149 et 150 de la Constitution. Deux classes juridictionnelles sont donc créées entre les 17 Communautés Autonomes, en fonction de la route adoptée vers l'autogouvernement et des négociations bilatérales entre le gouvernement central et celui des CA respectives. La première classe accorde un niveau élevé de responsabilités aux 7 CA qui ont adopté la voie rapide ou la voie exceptionnelle

vers l'autonomie<sup>10</sup>, alors que les 10 autres ayant opté pour la voie lente assumeront un faible nombre de compétences auxquelles elles avaient potentiellement droit en vertu de l'article 148 (Newton et Donaghy, 1997). En 2002, le gouvernement central met fin à cette asymétrie juridictionnelle en procédant à la dévolution des compétences restantes (santé, éducation et services sociaux) aux 10 CA à autorité jusque-là limitée (Agranoff, 2005). Néanmoins, ces quelques années d'asymétrie juridictionnelle, où quelques CA contrôlaient davantage l'initiative législative et les dépenses, ne constituent pas seulement une reconnaissance implicite de la volonté et de la capacité accrue de ces dernières de s'autogouverner, mais mènent aussi à une différenciation des politiques sociales autonomiques.

Deuxièmement, il importe de considérer la répartition des pouvoirs fiscaux, ces derniers constituant l'élément clé de l'autonomie (Agranoff, 2004). L'existence de deux systèmes fiscaux parallèles en Espagne conduit certainement à une différenciation de la régulation de la question sociale en fonction de la capacité financière des entités subétatiques. Privilégiés, le Pays basque et la Navarre se verront conférer par la Constitution de 1978 un niveau maximal d'autonomie de taxation, en reconnaissance des *fueros*, soit des droits historiques accordés au XIII<sup>e</sup> siècle à la suite de l'annexion de ces territoires à la couronne de Castille — droits qui seront cependant limités à la sphère fiscale en 1876. Certes, les deux CA forales doivent, en contrepartie de leurs privilèges

fiscaux. payer la *cupo* au gouvernement central pour couvrir les frais de certains services publics d'intérêt national qu'il dessert (ex: douanes, armée, etc.), en plus de contribuer au *Fondo de Compensación Interterritorial* (FCI), un fonds du gouvernement central qui vise, par ses subventions conditionnelles, à promouvoir la solidarité et à atténuer les disparités économiques entre les 17 CA. Aussi doivent-elles s'assurer que le système fiscal foral s'apparente au régime commun de fiscalité espagnol, tant dans sa structure générale de taxation que pour la charge fiscale engagée. Néanmoins, ces quelques contraintes n'affectent pas de façon déterminante l'autonomie administrative et législative en matière fiscale de ces deux communautés, qui se distinguent notamment par leur impôt sur le revenu légèrement plus élevé, davantage progressif et assorti de différents crédits selon le contexte familial (Ruiz Almendral, 2003).

Les 15 autres CA appartiennent quant à elles au régime commun de fiscalité, dont l'essentiel des revenus provient des transferts du gouvernement central attribués différemment selon la population, la classe juridictionnelle et les responsabilités assumées par les administrations autonomiques. Approuvée en 1980, la *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA- *Loi organique sur le financement des Communautés Autonomes*) accorde aux CA du régime commun la possibilité d'imposer des taux supplémentaires sur le revenu, option cependant non considérée pour sa potentielle impopularité. La



La protection sociale dans l'État des Autonomies. L'enjeu de fédéralisation progressive de l'Espagne et le difficile équilibre entre l'autonomie régionale et la solidarité interterritoriale

même loi vient limiter par ailleurs le pouvoir de taxation des CA en leur interdisant de dédoubler des taxes étatiques ou municipales déjà existantes. Des réformes fiscales prévoyant le transfert de points d'impôts sur le revenu (33 % au total) et de taxation sont néanmoins successivement introduites en 1993, 1997 et 2002, à mesure que la décentralisation des compétences s'effectue (Garcia-Milà et McGuire, 2005). La dépendance financière des Communautés Autonomes sous le régime commun de fiscalité envers le gouvernement central prévaudra tout de même. Plus de 60 % de leurs revenus dépendront toujours des transferts de ce dernier, contre seulement 1 % pour le Pays basque et 3 % pour la Navarre (Ruiz Almendral, 2003).

### **Le filet social espagnol, entre l'amélioration et la fragmentation**

Pour juger de l'impact de la fédéralisation progressive et asymétrique de l'Espagne sur les schémas de protection sociale, nous avons décidé de concentrer notre analyse sur les deux programmes piliers de l'État social

espagnol, à savoir la santé et la sécurité sociale, ainsi que sur les programmes autonomiques de *Rentas Mínimas de Inserción* (RMI). Ces derniers sont certes beaucoup moins développés et généreux que le système national de sécurité sociale, mais ils n'en constituent pas moins, selon Arriba et Moreno (2005), la contribution la plus innovatrice à la construction du filet social espagnol moderne.

Bien que reconnu pour l'étendue de sa couverture (81,4 %), le système de santé contributif hérité de la période franquiste est avant tout caractérisé par un sous-financement chronique, la faible qualité de ses services et sa vocation essentiellement curative axée particulièrement sur la prescription de médicaments. Les sans-emploi et les travailleurs autonomes, non couverts par l'assurance-santé, ne constituaient pas les seuls groupes délaissés par l'État, qui en outre accordait aux œuvres caritatives une grande liberté d'action, voire totale, auprès des personnes souffrant de troubles mentaux par exemple (Mangen, 2001). À son arrivée au pouvoir en 1982, le gouvernement socialiste voudra instaurer un nouveau système national de santé financé par l'impôt, pour lequel les services, universellement gratuits, seraient grandement améliorés par l'expansion du secteur de soins communautaires et de première ligne. Les crises économiques et la faible capacité fiscale du nouvel État démocratique retarderont toutefois les réformes socialistes, au même titre qu'elles avaient empêché celles du gouvernement pré-

cédent de l'UCD (Gallego et al., 2005).

La *Ley General de Sanidad* (LSG – *Loi générale de la santé*) instaurant le Système national de santé (SNS) n'est adoptée qu'en 1986, mais son application véritable s'échelonne sur plusieurs années et est directement redevable des initiatives des CA détenant des compétences élargies en matière de santé. Loin de freiner l'instauration d'un système moderne de santé, la fédéralisation de l'Espagne l'alimentera (Rico et Costa-Font, 2005). Plusieurs réformes sont effectivement préalablement instaurées dans l'une ou l'autre des 7 CA détentrices d'autorité législative en matière de santé avant d'être récupérées et appliquées par le gouvernement central à l'ensemble du réseau *INSALUD*<sup>11</sup>, regroupant les 10 CA à compétences limitées. Dans les faits, six semaines après s'être vu transférer la juridiction en santé, c'est le Pays basque qui a été le premier à légiférer conformément à la LSG, en octroyant par un décret de février 1988 la couverture publique et gratuite aux personnes non couvertes par l'assurance-santé contributive. Pressé par les syndicats nationaux, le gouvernement central introduit en septembre 1989 le financement par impôts de l'ensemble du SNS et, par processus de mimétisme et d'émulation, il emboîte aussi le pas aux autres CA à compétences élargies vers l'universalisation du système, pratiquement atteinte aujourd'hui (Gallego, 2003).

Comme l'avancent Adelanto et al. (2002), les programmes de

santé des sept CA et d'*INSALUD* se rejoignent dans les priorités et objectifs globaux d'intervention. Néanmoins, quelques CA se feront les porte-étendards d'une régulation quelque peu différenciée. Ainsi, alors que la Catalogne innove avec son programme de soins pour les aînés, elle est surtout reconnue pour la forte présence du secteur privé dans la prestation des services et comme l'instigatrice de réformes gestionnaires reproduites par d'autres CA et le gouvernement central. Misant davantage sur les secteurs public et communautaire plutôt que sur le marché et la famille des malades, le Pays basque et la Navarre deviennent quant à eux des modèles dans l'extension de l'accès aux services gratuits, la planification stratégique de la politique de santé en fonction des besoins des citoyens et, avec l'Andalousie, le développement de services primaires et communautaires. En l'occurrence, le Pays basque innove dans l'extension de la couverture gratuite des soins dentaires infantiles, l'expansion des soins mentaux communautaires et la carte à puce individualisée, alors que la Navarre sera la seule CA à maintenir un niveau de couverture plus élevé que les services primaires réformés d'*INSALUD*. Cette présence plus marquée du secteur public se traduit naturellement par des niveaux de dépenses publiques *per capita* accrus en santé pour ces deux communautés forales détentrices, aussi impératif soit-il de le rappeler, d'autonomie fiscale complète (Rico et Costa-Font, 2005; Gallego, 2003).

Outre la santé, l'assistance sociale, enfant pauvre de l'inter-

vention étatique espagnole, profite aussi du dynamisme autonome. Faisant écho aux recommandations de la Commission européenne en faveur de la mise en place de programmes d'insertion et de revenu minimum garanti, le Pays basque, encore une fois fort de sa marge de manœuvre financière, crée en mars 1989 le premier programme autonome de *Rentas Mínimas de Inserción*. Ne voulant pas être reléguées à un statut de seconde classe, les 16 autres CA adoptent toutes avant avril 1995 leur propre programme de RMI visant à fournir des ressources monétaires supplémentaires aux familles à faible revenu. Quant au gouvernement central, il contestera en vain l'initiative basque, sous prétexte qu'elle favorise la dépendance à l'État et le découragement au travail et qu'elle constitue aussi un accroc au droit constitutionnel à l'égalité de traitement pour tous les citoyens espagnols. En 2000, cependant, par esprit d'émulation, il se joint à la mouvance générale en créant une *Renta Activa de Inserción* (RAI), pour faciliter le retour au travail des sans-emploi de longue durée âgés de plus de 45 ans et en situation de besoin (Arriba et Moreno, 2005). Ces programmes témoignent certes d'un effort peu commun en Espagne pour améliorer le sort des plus démunis, mais il importe de souligner qu'ils s'inscrivent tous dans une logique générale de contrepartie qui s'éloigne de l'aide sociale inconditionnelle, car orientée vers l'insertion sociale et l'employabilité. De plus, tous les RMI autonomiques demeurent nettement en dessous des standards comparatifs européens en matière

d'étendue de la couverture, de montant des prestations ou de conditions qui y sont rattachées (Gallego et al., 2005).

D'autre part, l'hétérogénéité des programmes autonomiques atteste une certaine territorialisation des droits sociaux. En effet, seul le programme basque peut être considéré comme un véritable revenu minimum d'insertion, alors qu'il présente les conditions d'accès et d'admissibilité les moins restrictives, qu'il peut compter sur un financement public élevé et récurrent, qu'il fournit la couverture la plus étendue et des prestations renouvelables parmi les plus élevées<sup>12</sup> et qu'il ne s'insère pas dans une logique de *workfare* comme le programme de la Navarre par exemple (Arriba et Moreno, 2005; Noguera et Ubasart, 2003). Cette territorialisation du soutien au revenu serait d'autant plus vive que l'intensité et l'étendue des programmes ne concorderaient pas nécessairement au taux de pauvreté des CA, dans la mesure où les deux CA détenant les taux de pauvreté les plus élevés (Andalousie et Extramadura) présentaient pour l'année 2000 des taux de couverture avoisinant tout au plus la moyenne nationale. Aussi, les riches CA forales se distinguent-elles une fois de plus, en décrochant soit la palme du plus haut taux de couverture (Pays basque), soit celle de la prestation la plus généreuse (Navarre, *ex æquo* avec l'Extramadura).

Pour certains, l'État social espagnol hérité de la période franquiste aurait été dans les faits si résiduel, là où la place à l'intervention privée et charitable était

La protection sociale dans l'État des Autonomies. L'enjeu de fédéralisation progressive de l'Espagne et le difficile équilibre entre l'autonomie régionale et la solidarité interterritoriale

112

si présente, que le processus de décentralisation aurait eu davantage d'importance dans le domaine de la protection sociale que la privatisation des services (Almeda et Sarasa, 1996). Au fur

et à mesure du processus de décentralisation, l'intervention étatique aurait gagné en prépondérance par l'activité des CA, alors que l'implication du secteur privé en matière sociale aurait fortement diminué. Sans nier cette proposition, il importe néanmoins de la relativiser.

Premièrement, en concordance avec la mouvance néolibérale des années 1990 et dans la foulée des initiatives catalanes, rappelons que, dans le domaine particulier de la santé, les administrations centrale et autonomiques ont maintenu un système d'assurance-santé privé parallèle et ont intégré, chacune à des degrés divers, les façons de faire du secteur privé (ex: création d'un

marché interne des prestataires de services, personnel soignant non fonctionnarisé, rationalisation de certains services et de la liste de médicaments payés par l'État). Autant de « bonnes pratiques » qui témoignent non seulement de l'influence gestionnaire, mais démontrent aussi que les processus fédéraux de mimétisme ne jouent pas seulement en faveur d'une protection sociale égalitaire et élargie.

Deuxièmement, soulignons que deux piliers de la protection sociale espagnole, à savoir les prestations de chômage et le système de pensions de retraite instaurés sous Franco, sont demeurés centralisés. Ce faisant, malgré un élargissement de la couverture et

**Tableau 1 Programmes autonomiques de RMI pour l'année 2000**

COMMUNAUTÉ AUTONOME	EFFORT BUDGÉTAIRE (% du budget consolidé de la CA accordé au RMI)	COUVERTURE DE LA POPULATION (% des foyers couverts par le RMI)	INTENSITÉ DE LA PROTECTION (Montant de base mensuel en euros)
Andalousie	0,17	0,74	263,4
Aragon	0,12	0,36	254,8
Asturies	0,86	0,44	282,3
Cantabrie	0,39	1,43	249,4
Castille-La Manche	0,07	0,15	297,5
Castille-et-Léon	0,20	0,34	260,3
Catalogne	0,28	0,47	285,5
Valence	0,14	0,20	298,0
Extremadura	0,18	0,40	318,6
Galice	0,20	0,51	242,0
Îles Baléares	0,12	0,21	282,1
Îles Canaries	0,21	1,12	238,9
La Rioja	0,08	0,22	289,1
Madrid	0,38	0,49	249,0
Murcie	0,06	1,02	240,4
Navarre	0,19	1,04	318,6
Pays basque	1,03	2,64	305,4

Source : Élaboré à partir de Arriba et Ibáñez (2002).

des hausses massives des dépenses publiques dans ces domaines d'intervention, qui visaient notamment à compenser pour les coûts sociaux de la libéralisation du marché du travail de la nouvelle démocratie, le modèle de sécurité sociale national est demeuré essentiellement contributif et résiduel, conformément aux suppositions théoriques de dépendance au sentier (Obinger et al., 2005). Ainsi, contrairement à d'autres domaines d'intervention publique décentralisés, il n'est pas possible d'identifier un véritable point de rupture, ou du moins d'inflexion, dans la logique opérationnelle et substantive des politiques de sécurité sociale (Gallego, Gomá et Subirats, 2003).

Pareil état de fait est en grande partie redevable à la situation inconfortable et ambivalente dans laquelle se trouvent les gouvernements espagnols, et particulièrement socialistes. Malgré leur volonté de réduire les pratiques inégalitaires d'allocation des prestations de sécurité sociale et d'améliorer l'étendue de la couverture en vue d'atteindre les standards sociaux européens<sup>13</sup>, les gouvernements socialistes du PSOE participent au virage néolibéral ambiant pour rencontrer les objectifs d'endiguement des dépenses publiques de l'Union monétaire européenne. Aussi procéderont-ils à une série de réformes impopulaires auprès des syndicats espagnols *Confederación Sindical de Comisiones Obreras* (CC.OO.) et *Unión General de Trabajadores* (UGT). Ces derniers, bien qu'ils aient été de précieux partenaires de pratiques de concertation gouvernementale depuis la transition, seront à la

base du mouvement des quatre grèves générales de 1985, 1988, 1992 et 1994 sous la gouverne socialiste<sup>14</sup>.

Plus particulièrement, la réforme des pensions de retraite contributives de 1985 provoquera la première grève générale nationale, car, bien qu'elle ait prévu l'indexation des pensions au coût de la vie, elle durcissait par ailleurs les conditions d'accès aux prestations. Entre autres, la période minimale de cotisation obligatoire pour l'obtention de la pension passera de 10 à 15 ans. Ce premier mouvement de grève nationale n'a pas freiné le gouvernement socialiste dans sa réforme libéralisante du système de sécurité sociale. En 1992, il procédera à la rationalisation des prestations de chômage contributives en haussant la période de cotisation minimale de 6 à 12 mois et en réduisant le montant ainsi que la durée des prestations. En 1994, il baissera la part de cotisation des entreprises au système de sécurité sociale, la compensant par la hausse de la taxe à la consommation IVA, si régressive que soit cette imposition indirecte. Cette offensive gouvernementale culminera en 1995 avec l'intégration au *Pacto de Toledo* de mesures fiscales favorisant la participation aux plans privés de pensions de retraite, un pacte multipartite autour de la consolidation du système de sécurité sociale auquel les syndicats se rallieront et dont l'application subséquente sera maintenue sous les gouvernements de centre-droit du *Partido Popular* (PP) (Adelantado, Noguera et Rambla, 1998).

Certes, conformément à leur volonté d'élargir la couverture du système et faisant surtout suite aux revendications syndicales véhiculées lors de la grève générale de 1988 qui paralysera le pays, il est à noter que le gouvernement du PSOE créera en 1990 des programmes non contributifs de pensions de retraite dont les prestations seront accordées selon les revenus des bénéficiaires. Encore là cependant, conformément à la faiblesse de la tradition assistantielle espagnole, les montants de ces prestations, fixés annuellement, seront en général deux fois moins élevés que le montant moyen de la pension contributive (Guillén, 1997).

## Conclusion

Sans surprise au regard de l'intervention autonome dans les domaines de la santé et du soutien au revenu, la question de l'asymétrie fiscale constitue en Espagne l'un des enjeux les plus épineux. Étant donné les disparités économiques importantes entre les 17 CA, elle pose explicitement la question du difficile équilibre entre l'autonomie et la solidarité interterritoriale que les élites espagnoles tentent d'atteindre (Moreno, 2001)<sup>15</sup>. Le même constat vaut d'ailleurs pour l'ensemble du processus de décentralisation, soit-il fiscal ou juridictionnel, puisque les CA qui font pression en ce sens figurent de façon générale parmi les plus riches. Ainsi, sans mécanisme de péréquation adéquat, la fédéralisation de la question sociale en Espagne risque de mener à une certaine territorialisation des droits sociaux. L'intervention étatique innovatrice des deux CA

La protection sociale dans l'État des Autonomies. L'enjeu de fédéralisation progressive de l'Espagne et le difficile équilibre entre l'autonomie régionale et la solidarité interterritoriale

forales, davantage orientée vers le secteur public que les autres CA, où l'action sociale repose beaucoup plus sur le marché ou la famille, atteste entre autres ce phénomène. Néanmoins, force est de reconnaître l'impact globalement positif qu'a eu la décentralisation, considérant que les niveaux de protection sociale ont globalement augmenté au fur et à mesure de la fédéralisation du pays (Máiz et al., 2002). En témoigne d'ailleurs l'amélioration de la redistribution territoriale des revenus individuels, qui, notamment par la taxation directe et les transferts monétaires interterritoriaux et européens, aurait réduit de 25 % à 34 % les disparités interrégionales du revenu individuel moyen durant les années 1990 (Arriba et Moreno, 2005). Fait encourageant, la récente promesse du président Zapatero de doubler le budget du *Fondo de Compensación Interterritorial* en vue de pallier la perte de fonds européens d'aide financière (El País, 2006) permet de croire à la continuation des progrès autonomiques en matière de protection sociale malgré des disparités économiques régionales encore importantes.

En définitive, dans le cas espagnol, la théorie bien connue (Peterson, 1995) voulant que les gouvernements régionaux freinent les dépenses sociales et s'engagent dans une course vers le bas en vue d'attirer les capitaux étrangers ne s'est pas avérée. À la limite, le contraire pourrait même être avancé, dans la mesure où la décentralisation des juridictions en matière de santé et d'assistance sociale a permis des initiatives régionales qui, par des phénomènes successifs de grief comparatif, de mimétisme et d'émulation, ont davantage entraîné les différents paliers de gouvernement espagnols dans une course vers le haut plutôt que vers le bas. Et ce, bien que la protection sociale soit encore éminemment résiduelle et atteste une certaine territorialisation des droits sociaux.

La même chose ne peut cependant être dite en ce qui a trait aux prestations d'assurance-chômage et aux pensions de vieillesse et d'invalidité, demeurées affaires exclusives du gouvernement central. En l'absence d'un droit de *veto* en la matière, les CA n'auraient pu limiter les mesures de maîtrise des coûts du PSOE et du PP, même si elles l'avaient désiré. Aussi, les arrangements fédéraux espagnols ne peuvent pas constituer un rempart contre les tentatives de retrait de l'État social par le gouvernement central. Ce sont plutôt les activités de perturbation générale des syndicats qui ont permis une certaine préservation des acquis pour les travailleurs en matière de sécurité sociale. Ouvertement favorables au maintien de la protection et des privilèges de leurs membres, les syndicats CC.OO. et UGT tra-

vaileront à contrecarrer une refonte forfaitaire et universalisante des systèmes de pensions et d'assurance-chômage, contribuant par le fait même au maintien d'une logique redistributive globalement corporatiste, c'est-à-dire orientée sur le travailleur et essentiellement financée par leurs cotisations.

De puissantes coalitions revendiquant des réformes seraient susceptibles de rompre cette continuité relative avec le système de sécurité sociale franquiste. Ces coalitions s'avèrent selon nous fortement improbables, du moins pour un avenir prochain, et ce, pour deux raisons. Tout d'abord, l'adhésion à l'Union monétaire européenne et ses prescriptions ont fermé la porte à un schéma social-démocrate de protection sociale espagnole et les syndicats verront à lutter à tout le moins pour le maintien des acquis des travailleurs. Par ailleurs, rappelons qu'en situation de précarité les Espagnols se reposent intuitivement davantage sur leurs réseaux de microsolidarité, et particulièrement sur l'aide de la *superwoman* du noyau familial, plutôt que sur l'État (Arriba et Moreno, 2005). Avec le temps, une tradition de revendication de droits sociaux risque certainement de se développer, mais les réflexes actuels s'inscrivent encore dans l'interdépendance familiale.

À la lumière des expériences déjà vécues dans le domaine de la santé et de l'assistance sociale, la décentralisation du système de sécurité sociale pourrait quant à elle constituer un point de rupture et ainsi potentiellement

mener à une reconfiguration du système. Les partis nationalistes basque, catalan et galicien convoitent d'ailleurs pareille éventualité dans leur plateforme commune adoptée dans la foulée de la Déclaration de Barcelone de 1998, qui vise une réforme de la Constitution vers des arrangements davantage confédéraux (Beramendi et Maíz, 2004). Reste à savoir si le gouvernement espagnol acceptera de céder ses pouvoirs juridictionnels en matière de sécurité sociale. Réitérons que ces pouvoirs constituent depuis des décennies la pierre d'assise de son action interventionniste auprès des citoyens espagnols. Considérant le capital de légitimation qui en découle, la décentralisation du système de sécurité sociale demeure une gageure périlleuse s'il en est une.

Maude Chapados  
Département de science politique  
Université de Montréal

## Notes

<sup>1</sup> L'auteure tient à remercier Gérard Boismenu et Jordi Capo Giol ainsi que les deux évaluateurs anonymes pour leurs précieux commentaires lors d'une version antérieure de cet article.

<sup>2</sup> La distribution territoriale des dépenses publiques a subi de profondes transformations depuis l'instauration de l'État des Autonomies. Alors qu'en 1981 les dépenses régionales ne comptaient que pour 3 % des dépenses publiques totales contre 87,3 % pour les dépenses centrales, en 2002, elles représentaient 35,5 % des dépenses totales, contre 48,7 % pour celles du gouvernement central (Moreno, 2004).

<sup>3</sup> L'intervention en matière sociale sous Franco se caractérisera principalement par la priorité accordée par l'État au travailleur et à sa famille et par le rôle primordial laissé à l'Église et à la famille (plus précisément les « aidantes naturelles ») pour combler les profondes lacunes du régime. De 1939 à la fin des années 1960, l'essentiel de l'intervention étatique se fera sous le couvert des *obras sociales* (œuvres sociales). Outil de valorisation de la famille traditionnelle et de l'ordre social, ces dernières devaient fournir « pain et joie » à la famille du travailleur obéissant, diligent et en situation de précarité financière (Arriba et Moreno, 2005).

<sup>4</sup> En 1989, l'*Alianza Popular* deviendra le *Partido Popular* (PP), actuellement dirigé par Mariano Rajoy.

<sup>5</sup> Notre traduction et adaptation de l'*Artículo 2* de la Constitution espagnole, qui en réalité se lit comme suit : « *La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas* ».

<sup>6</sup> Il est à noter que cette expression, bien que fréquemment utilisée pour référer au régime espagnol, n'apparaît en aucun cas dans le texte constitutionnel (Colomer, 1998).

<sup>7</sup> À ce titre d'ailleurs, les dispositions constitutionnelles du processus d'autonomie ne peuvent pas être plus explicites qu'à l'article 145.1 : « *En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas* ».

<sup>8</sup> Seulement 48 des 256 sièges du Sénat sont réservés pour les représentants des CA, les 208 restants étant attribués aux représentants provinciaux élus en même temps et sur les mêmes bases territoriales que les députés du parlement national. (Beramendi et Maíz, 2004). Créées pour la première fois en 1833 à partir du modèle des départements napoléoniens, les provinces espagnoles sont à la fois des unités administratives locales et des

unités satellites de l'administration centrale. La Constitution de 1978 prévoyait 50 administrations provinciales réparties dans les 17 CA, mais ce nombre a été réduit depuis, les 7 CA monoprovinciales (parmi lesquelles figure celle de Madrid) ayant absorbé les institutions provinciales au sein de leur administration autonome (Heywood, 1995).

<sup>9</sup> Des décisions rendues par le TC ont notamment rehaussé le droit du gouvernement central d'intervenir et d'établir des normes nationales dans les domaines de compétences autonomiques où l'intégrité constitutionnelle, l'intérêt national ou les droits fondamentaux de la personne pourraient être mis en cause (Agranoff, 2005).

<sup>10</sup> La voie rapide vers l'autonomie sera réservée aux trois régions ou nationalités « historiques », à savoir la Catalogne, la Galice et le Pays basque, qui s'étaient déjà fait conférer le droit à l'autogouvernement sous la Deuxième République. La voie exceptionnelle sera quant à elle accordée aux régions qui, sans se qualifier comme « nationalités historiques », sauront remplir une série de conditions et ainsi faire preuve d'une volonté politique et populaire majoritaire d'accéder à un haut niveau de responsabilités gouvernementales (Heywood, 1995).

<sup>11</sup> Avec le transfert complet des compétences en matière de santé aux 10 CA à compétences jusque-là limitées, l'*Instituto Nacional de la Salud* (INSA-LUD) sera remplacé en 2002 par un organisme de moindre ampleur, l'*Instituto Nacional de Gestión Sanitaria* (INGESA).

<sup>12</sup> Le montant de base mensuel du *RMI* basque (305,4 euros) est le deuxième plus élevé, après ceux d'Extramadure et de Navarre, qui s'élevaient tous deux à 318,6 euros pour l'année 2000. Cependant, comme le soulignent Arriba et Ibáñez (2002), de façon à rendre compte adéquatement de l'intensité de la protection sociale basque, les suppléments familiaux ainsi que ceux prévus à des fins spécifiques devraient être comptabilisés.

La protection sociale dans l'État des Autonomies. L'enjeu de fédéralisation progressive de l'Espagne et le difficile équilibre entre l'autonomie régionale et la solidarité interterritoriale

## Bibliographie

- 13 Sous Franco, une inégalité de traitement des travailleurs prévaut, alors que le montant des allocations est déterminé par des critères fort arbitraires et dépourvus de mécanisme d'indexation adéquat. Ainsi, pendant que les quelques prestataires ayant contribué le plus longtemps au régime pouvaient toucher des pensions parmi les plus généreuses selon des standards comparatifs internationaux, avec des taux de remplacement de revenu allant jusqu'à 100 %, en contrepartie, la majorité des allocations contributives correspondaient tout au plus au seuil minimal de subsistance (Mangen, 2001).
- 14 En juin 2002, en réaction à un décret du président Aznar qui visait notamment à interdire aux prestataires d'assurance-chômage de refuser une offre d'emploi, les syndicats seront de nouveau à la base d'une grève générale qui fera finalement reculer le gouvernement.
- 15 À ce titre d'ailleurs, le débat enflammé des derniers mois autour de l'octroi d'un statut d'autonomie élargie à la Catalogne constitue un exemple probant. Finalement approuvé le 30 mars 2006 par une majorité de députés espagnols, le nouveau statut d'autonomie prévoit notamment un transfert supplémentaire des points d'impôts sur le revenu à l'administration autonome (de 33 % à 50 %).

- ADELANTO, José, José Antonio NOGUERA et Xavier RAMBLA. 1998. «Las políticas de protección social: sistema de pensiones y prestaciones por desempleo», dans Ricard GOMÀ et Joan SUBIRATS, éd. *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelone, Ariel.
- ADELANTO, José, Quim BRUGUÉ, Raquel GALLEGO, Ricard GOMÀ, Antón LOSADA et Natàlia ROSETTI. 2002. «Las políticas públicas autonómicas: capacidad de autogobierno y estado de bienestar», dans Joan SUBIRATS et Raquel GALLEGO, éd. *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid, Centro de investigaciones sociológicas.
- AGRANOFF, Robert. 2004. «Autonomy, devolution and intergovernmental relations», *Regional and Federal Studies*, 14, 1 : 26-65.
- AGRANOFF, Robert. 2005. «Federal asymmetry and intergovernmental relations in Spain», *Asymmetries Series IIGR*, 17 : 1-11.
- AIZPEOLEA, Luis R. «El gobierno planea duplicar el Fondo de compensación interterritorial», *El País*, 7 février 2006.
- ALMEDA, Elisabet et Sebastia SARASA. 1996. «Spain: Growth to Diversity», dans Vic GEORGE et Peter TAYLOR-GOOPY, éd. *European Welfare Policy. Squaring the Welfare Circle*. New York, St-Martin's Press.
- ARRIBA, Ana et Zyb IBÁÑEZ. 2002. «Minimum Income Guarantee and Social Assistance. Benefits for Low Income People and Increasing Low Wages», *document de travail 02-12*, Madrid, Unidad de políticas comparadas CSIC.
- ARRIBA, Ana et Luis MORENO. 2005. «Spain: poverty, social exclusion and safety nets», dans Maurizio FER-  
RERA, éd. *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting Poverty and Social Exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*. Londres, Routledge.
- BANTING, Keith. 1995. «The welfare state as statecraft: territorial politics and Canadian social policy», dans Stephan LEIBFRIED et Paul PIERSON, éd. *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington, DC, Brookings.
- BERAMENDI, Pablo et Ramón MAÍZ. 2004. «Spain. Unfulfilled federalism 1978-1996», dans Ugo M. AMORETTI et Nancy BERMEJO, éd. *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore. John Hopkins University Press.
- COLOMER, Joseph M. 1998. «The Spanish State of Autonomies: non-institutional federalism», *West European Politics*, 21, 4: 40-52.
- COLOMER VIADEL, Antonio. 2002. «La transición española entre el consenso socioeconómico y la armonización autonómica», *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisbonne, Portugal, 8-9 octobre.
- DUBOSQ, Jean Bernard. 1991. «La région dans tous ses états. Une analyse critique du processus autonome espagnol» dans Pierre BIDART, éd. *Régions, nations, États. Composition et recomposition de l'espace national*. Paris, Publisud.
- ERK, Can et Alain-G. GAGNON. 2000. «Constitutional ambiguity and federal trust: codification of federalism in Canada, Spain and Belgium», *Regional and Federal Studies*, 10, 1: 92-111.
- FOSSAS, Enric. 1999. «Asymmetry and plurinationality in Spain», *document de travail 167/99*, Barcelone, Institut de ciències polítiques i social.
- GALLEGO, Raquel. 2003. «Las políticas sanitarias de las Comunidades Autónomas» dans Raquel GALLEGO, Ricard GOMÀ, Joan SUBIRATS et José ADELANTADO, éd.

- Estado de bienestar y comunidades autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España.* Madrid, Tecnos.
- GALLEGO, Raquel, Ricard GOMÀ et Joan SUBIRATS. 2003. «Las dinámicas de cambio en las políticas sociales: España en perspectiva comparada», dans Raquel GALLEGO, Ricard GOMÀ, Joan SUBIRATS et José ADELANTADO, éd. *Estado de bienestar y Comunidades Autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España.* Madrid, Tecnos.
- GALLEGO, Raquel, Ricard GOMÀ et Joan SUBIRATS. 2005. «Spain. From state welfare to regional welfare?», dans Nicola McEWEN et LUIS MORENO, éd. *The Territorial Politics of Welfare.* New York, Routledge.
- GARCIA-MILÁ, Teresa et Therese J. McGUIRE. 2005. «Fiscal decentralization in Spain: an asymmetric transition to democracy», dans Richard BIRD et Robert EBEL, éd. *Subsidiarity and Solidarity: The Role of Intergovernmental Relations in Maintaining an Effective State.* Cheltenham UK, Edward Elgar.
- GUIBERNAU, Montserrat. 1995. «Spain: a federation in the making?», dans Graham SMITH, éd. *Federalism: The Multiethnic Challenge.* Londres et New York, Longman.
- GUILLÉN, Ana M. 1997. «Développement de l'État-providence en Espagne: une approche historique et explicative», dans Ugo ASCOLI, Denis BOUGET, Maurizio FERRERA, José María MARAVALL, Yves MÉNY et Martin RHODES coordination scientifique. *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud, vol. 3 – Rencontres de Florence.* Paris, MIRE.
- HEYWOOD, Paul. 1995. *The Government and Politics of Spain.* Londres, MacMillan Press.
- MAÍZ, Ramón, Pablo BERAMENDI et Mireia GRAU. 2002. «La federalización del Estado de las Autonomías: evolución y déficit institucionales», dans Joan SUBIRATS et Raquel GALLEGO, éd. *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública.* Madrid, Centro de investigaciones sociológicas.
- MANGEN, Stephen P. 2001. *Spanish Society After Franco: Regime Transition and the Welfare State.* New York, Palgrave.
- MEIL LANDWERLIN, Gerardo. 1994. «L'évolution de la politique familiale en Espagne: du salaire familial à la lutte contre la pauvreté», *Population*, 4-5: 959-984.
- MORENO, Luis. 2001. *The Federalization of Spain.* Londres, Frank Cass.
- MORENO, Luis. 2004. «Spain's transition to new risks: a farewell to 'superwomen'», dans Peter TAYLOR-GOOBY éd. *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State.* Oxford, Oxford University Press.
- NEWTON, Michael T. et Peter J. DONAGHY. 1997. *Institutions of Modern Spain. A Political and Economic Guide.* Cambridge, Cambridge University Press.
- NOGUERA, José A. et Gemma UBASART. 2003. «Las políticas de rentas mínimas de las Comunidades Autónomas», dans Raquel GALLEGO, Ricard GOMÀ, Joan SUBIRATS et José ADELANTADO, éd. *Estado de bienestar y Comunidades Autónomas. La descentralización de las políticas sociales en España.* Madrid, Tecnos.
- OBINGER, Herbert, Stephan LEIBFRIED et Francis G. CASTLES. 2005. *Federalism and the Welfare State.* Cambridge, Cambridge University Press.
- PETERSON, Paul. 1995. *The Price of Federalism.* Washington, DC, Brookings Institution.
- PIERSON, Paul. 1995. «Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy», *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 8, 4: 449-478.
- RICO, Ana et Joan COSTA-FONT. 2005. «Power rather than path dependency? The dynamics of institutional change under health care federalism», *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 30, 1-2: 231-252.
- RUIZ ALMENDRAL, Violeta. 2003. «The asymmetric distribution of taxation powers in the Spanish State of Autonomies: the common system and the foral tax regimes», *Regional and Federal Studies*, 13, 4: 41-66.
- THÉRET, Bruno. 2002. *Protection sociale et fédéralisme. L'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord.* Bruxelles, P.I.E-Peter Lang.