



# La solidarité sociale dans le pacte fédéral canadien

Histoire d'une crise et de son dénouement

---

par Bruno Théret

**d**ans l'après-guerre, et plus particulièrement dans les années soixante, en même temps qu'il s'intégrait de plus en plus à l'économie américaine, le Canada s'est doté d'un État-providence proche des conceptions européennes et en rupture avec le modèle résidualiste américain (Théret 1997). En fondant son système politique sur l'accès de tous aux services publics de santé, d'éducation et de protection contre les risques sociaux et sur la lutte contre les inégalités interpersonnelles et inter-régionales, il s'est construit une identité sociale à l'échelle de la fédération, qui a marqué sa différence vis-à-vis des États-Unis, tout en réglant tant bien que mal les questions régionales et notamment la plus épineuse d'entre elles, celle du Québec.

Dans la période 1975-1994, les politiques sociales perdirent la place centrale qui avait été la leur pendant les trente années d'élaboration progressive de cet État-providence, et la question du Québec s'imposa sur le devant de la scène en des termes directement politiques et constitutionnels. Toutefois, cela n'empêcha pas l'État-providence canadien, dûment complété, de bien résister aux divers chocs économiques et politiques qui se succédèrent pendant ces vingt années (Banting 1997).

Les choses paraissent changer du tout au tout en 1994-1995. Sous couvert de permettre à la société canadienne de s'ajuster aux nécessités de la mondialisation, le nouveau gouvernement fédéral, aux mains du parti libéral, entreprend une réforme néolibérale profonde de la plupart des programmes sociaux. Cette réforme ne vise plus à réduire la dépense tout en maintenant *grosso modo* les règles du jeu social, mais à en instituer de nouvelles, alignées sur celles qui régissent les politiques sociales des États-Unis. Toutefois, en touchant à la structure profonde des relations tant sociales que territoriales au Canada, la stratégie fédérale de réforme entraîne une réaction immédiate des provinces anglophones, qui décident alors de renforcer l'institutionnalisation de leurs relations intergouvernementales en formant une « Union sociale ». Le gouvernement fédéral est ainsi obligé de modifier sa stratégie et de signer avec ces provinces, début 1999, une « entente » remplaçant l'État-providence canadien dans un cadre qui se réfère à ses valeurs fondatrices. En même temps, cette résurgence de l'interprovincialisme, dans la mesure où elle se traduit par l'exclusion du Québec de l'entente, renforce la tendance de la fédération canadienne à évoluer vers un fédéralisme asymétrique multinational.

L'objet de cet article est de montrer, sur la base de cette histoire récente, que dans un système politique fédéral comme celui du Canada, où plusieurs ordres de gouvernement sont en concurrence pour la prééminence dans l'exercice du pouvoir politique, on ne saurait envisager l'évolution du système de protection sociale et des droits sociaux sans tenir compte du partage territorial des pouvoirs et des formes plurielles d'allégeance ou d'appartenance politiques. En effet, dans un tel système, la protection sociale doit conforter non seulement le lien social, mais aussi le lien territorial qui unit les États membres entre eux comme à l'État fédéral. Il s'ensuit que la division territoriale des pouvoirs trace des limites assez étroites à toute réforme fondée sur la prise en compte des seuls intérêts sociaux à l'échelle de la fédération, ou alors que toute réforme importante des politiques sociales ayant des implications sur les relations entre territoires tend à bouleverser l'ordre politique préexistant.

---

## Réformes néolibérales et stratégie de mondialisation du gouvernement fédéral

Les réformes néolibérales que le gouvernement fédéral canadien met en place début 1995 sont explicitement placées sous les auspices de la mondialisation. Pour autant, la mondialisation n'est pas considérée comme une contrainte extérieure dictant aux États ce que doivent être leurs politiques, mais bien plutôt comme un choix stratégique qui trouve sa source dans des enjeux de politique interne. L'objectivation rhétorique de la mondialisation comme cadre obligé des politiques intérieures ne fait que traduire son instrumentalisation à des fins de légitimation des réformes néolibérales de la protection sociale et de reformulation du pacte fédéral<sup>1</sup>.

Pour le gouvernement fédéral, le Canada doit être moteur dans la mondialisation car celle-ci lui permet d'élargir ses possibilités de croissance. Doté d'une économie de petite taille mais bénéficiant d'avantages comparatifs, il peut grâce à la mondialisation accéder à des marchés beaucoup plus vastes que le sien propre et donc repousser les limites de son développement. Mais ce calcul économique n'est pas ce qui fonde en dernier ressort une stratégie dont l'enjeu est d'abord géopolitique. En effet, le Canada, en tant que « puissance moyenne », pousse à la mondialisation pour la même raison qui en a fait depuis longtemps un défenseur du multilatéralisme, à savoir la nécessité de contrebalancer le caractère par trop exclusif de ses relations bilatérales avec les États-Unis. C'est parce qu'elle est la source d'une « dispersion du pouvoir » que la mondialisation est pour le Canada un moyen de s'affirmer de façon plus indépendante sur la scène internationale en prenant ses distances vis-à-vis de son puissant voisin du Sud, ce qui doit renforcer, par ricochet, la position de l'État fédéral au sein de la fédération.

Cette stratégie peut paraître paradoxale puisque, pour le Canada, la mondialisation se traduit surtout par l'intégration continentale nord-américaine, laquelle accentue encore l'asymétrie de sa relation avec les États-Unis. Toutefois l'essentiel est que le développement de cette relation se fasse dans le cadre de règles internationales qui protègent le pays d'une dépendance politique vis-à-vis de ces derniers. Pour le Canada, il est crucial de « garder les États-Unis engagés au niveau multilatéral », et pour cela, « relativement au commerce, [de] participer à des organismes plurilatéraux et multilatéraux et à des alliances informelles afin de travailler à la poursuite d'objectifs communs, soit en accord avec les États-Unis, soit dans une démarche visant à contrebalancer leur influence ». L'accord de libre-échange institué en 1988 à l'initiative du Canada vise précisément à introduire des règles protégeant ce dernier contre « l'unilatéralisme commercial et le protectionnisme des États-Unis ». En outre, la mondialisation offre la possibilité de dépasser les limites du marché américain, l'intégration croissante avec les États-Unis n'étant qu'un « moyen d'améliorer les capacités internes du pays et de faciliter son meilleur positionnement sur le marché mondial »<sup>2</sup>.

Bref, le gouvernement canadien conçoit le processus de mondialisation comme une contre-tendance à l'américanisation. Pour lui, il vaut mieux dépendre de la

---

1. Le gouvernement du Québec est également en faveur de l'accord de libre-échange avec les États-Unis (Martin 1995) pour des raisons à la fois similaires et opposées à celle de l'État fédéral. Similaires, car tous deux voient dans la mondialisation un moyen de s'autonomiser, le premier à l'égard du Canada, le second des États-Unis ; opposées, car le fédéral voit dans la mondialisation un moyen de renforcer l'unité canadienne sous son autorité, du fait qu'il dispose du pouvoir de signer les traités et de veiller à leur application interne, et parce que la mondialisation assure la prééminence de la politique monétaire – qu'il maîtrise – sur les politiques budgétaires provinciales ; le Québec y voit au contraire le moyen d'affirmer sa souveraineté en réduisant sa dépendance économique à l'égard du marché canadien.

2. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques, *Rapport sur la mondialisation*, <http://recherchepolitique.rescol.ca>

dynamique d'un capitalisme mondial diffus, polycentrique, qui peut être limité par des règles multilatérales, que d'une relation bilatérale qui laisse trop de place à l'arbitraire du plus puissant. La mondialisation est un processus politique à activer à des fins de pouvoir, notamment en mobilisant la « puissance douce » de l'opinion, avec la visée de construire l'unité canadienne à partir de l'extérieur en posant le pays comme un acteur à part entière de la scène internationale. Comme pour la construction européenne depuis les années quatre-vingt, on est donc en présence de ce qu'un spécialiste québécois des relations internationales, Christian Deblock, a qualifié de « mercantilisme libéral », c'est-à-dire d'une mobilisation par certains États du libéralisme économique à des fins de renouvellement de leur puissance et de leur identité.

Dans cette perspective, la mondialisation n'est plus assimilable à un processus d'homogénéisation et de convergence institutionnelle porté par les forces du marché, mais doit être vue aussi et *a contrario* comme un moyen de renforcer la puissance des États et de conforter les territoires politiques et leurs spécificités « nationales ». Le processus actuel de mondialisation témoigne ainsi d'une sorte de basculement dans le mode de reproduction des structures étatiques : au lieu de se développer et de se légitimer de et par l'intérieur, comme dans les régimes fordistes-keynésiens de croissance, elles cherchent désormais à se reproduire à partir du dehors, ce qui implique dans une certaine mesure un nouveau tracé de leurs frontières extérieures et/ou, comme dans le cas des systèmes fédératifs à dimension continentale qui nous intéressent ici, de leurs frontières intérieures entre leurs divers ordres de gouvernement.

La stratégie du gouvernement canadien paraît alors moins paradoxale qu'extrêmement risquée. Les valeurs fondatrices de l'État-providence canadien, la spécificité culturelle, politique et sociale de l'expérience historique canadienne doivent en effet, dans sa conception, être préservées en tant qu'elles sont la base de l'avantage comparatif du pays dans la compétition internationale<sup>3</sup>. La réforme néolibérale doit donc être mobilisée moins pour renverser le « providentialisme » que pour le reformuler (Beauchemin, Bourque et Duchastel 1995). Mais comment affirmer ses propres valeurs par le moyen d'une intégration économique qui précisément libère des forces d'homogénéisation culturelle et favorise la convergence institutionnelle vers un modèle social déniaut au contraire toute valeur au capital social propre au pays ? La stratégie fédérale souffre ainsi d'une incohérence majeure qui explique, pour l'essentiel, le cours pris par les politiques qui ont suivi le choc néolibéral de 1995.

---

### L'offensive fédérale : une réforme unilatérale et brutale de l'État-providence canadien

En février 1995, des mesures législatives et budgétaires unilatérales sont édictées au nom d'une saine gestion financière objectivement requise par le nouvel environnement international et technologique. Leur objectif est de réduire le coût de

l'État-providence et de libérer les finances publiques du poids d'une lourde dette sans remettre en cause une politique monétaire qui se traduit par le maintien de taux d'intérêt et de chômage élevés, notamment par comparaison avec les États-Unis. Cet objectif n'est pas nouveau ; ce qui l'est, c'est qu'il est désormais poursuivi non plus en réduisant à la marge les engagements financiers fédéraux mais en s'attaquant au cœur même du système. Tous les secteurs de l'État-providence sont touchés, mais les mesures les plus radicales sont la transformation du régime fédéral d'assurance-chômage, la suppression du régime canadien d'assistance publique et la création du « Transfert canadien pour la santé et les programmes sociaux ».

### De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi

La réforme de l'assurance-chômage de 1995 est radicale tant au plan institutionnel que quantitatif. Renommé « assurance-emploi », le nouveau régime sépare complètement les deux catégories de prestations servies : prestations de revenu (indemnisation du chômage) et prestations d'emploi (visant la réinsertion des chômeurs sur le marché du travail).

La finalité des mesures concernant les prestations de revenu est d'une part de réduire les dépenses en amenuisant les droits des travailleurs aux prestations, d'autre part d'utiliser la manne des cotisations sociales pour réduire le déficit et l'endettement du budget fédéral. Au plan quantitatif, la réforme ne fait que prolonger la tendance à l'alignement de la couverture du régime canadien sur celle du régime américain, amorcée en 1990. En revanche, elle innove au plan institutionnel en remettant en cause le rôle historique de l'assurance-chômage au sein du système politique canadien. La réforme vise en effet à réduire son caractère fortement redistributif entre les provinces, lequel passait par une modulation des durées de versement des prestations et des durées de cotisations ouvrant les droits en fonction des taux structurels provinciaux de chômage. La perspective tracée est celle d'un alignement à terme de toutes les provinces sur des conditions uniformes. De plus, les provinces où l'activité est fortement saisonnière sont tout particulièrement touchées par une nouvelle règle dite « de l'intensité », qui réduit progressivement le taux de remplacement du revenu pour les personnes ayant déjà reçu des prestations au cours des cinq dernières années.

Ce « changement fondamental », selon les termes du gouvernement fédéral lui-même, a toutefois suscité une forte résistance des gouvernements provinciaux les plus directement concernés, résistance interne au parti libéral qui a conduit immédiatement à l'étalement des changements sur une période de six ans et à des

---

3. L'égalité, la formation pour tous, l'éradication de la pauvreté, la protection contre les risques sociaux, la cohésion sociale continuent d'être valorisées comme « valeurs spécifiquement canadiennes ».

mesures compensatoires provisoires au niveau des « prestations d'emploi » (avec mise en place d'un Fonds transitoire pour la création d'emplois).

Ces prestations d'emploi matérialisent, quant à elles, le passage de « mesures passives de soutien du revenu » à des « services actifs visant le marché du travail ». En fait, il n'y a pas d'innovation dans les politiques actives choisies et les nouvelles prestations ne font que traduire une évolution déjà bien engagée vers un financement intégral par l'assurance-chômage de politiques antérieurement du ressort du budget général de l'État fédéral. La nouveauté réside en ceci que, sous couvert de maximiser l'efficacité des programmes, le gouvernement fédéral propose aux provinces de participer à leur mise en place et à leur gestion, voire d'en prendre la pleine responsabilité moyennant le respect de certaines conditions. Compte tenu du passé litigieux entre les deux ordres de gouvernement concernant leurs compétences en la matière, c'est enterrer la hache de guerre<sup>4</sup>. Le gouvernement fédéral ne met-il pas ici en place les conditions financières d'une réelle dévolution de ses responsabilités ?

En fait, ce transfert de ressources accompagnant la dévolution aux provinces des politiques actives d'emploi est le prix que le gouvernement fédéral pense devoir payer pour faire passer l'ensemble de ses réformes et coupes budgétaires. Étant donné que la réforme de l'assurance-chômage réduit les transferts de cotisations sociales vers les provinces les plus atteintes par le chômage et, plus généralement, renvoie un nombre important de chômeurs sur les rôles de l'aide sociale provinciale, l'État fédéral rend sa réforme plus soutenable en reconnaissant l'autorité des provinces en matière de gestion du marché du travail et en compensant partiellement l'impact de la réduction des prestations de revenu par l'ouverture aux provinces des ressources de l'assurance-emploi sous la forme des prestations d'emploi.

### **Disparition du Régime d'assistance publique du Canada**

La compensation organisée autour des prestations d'emploi n'est cependant pas à la hauteur de l'impact négatif des autres mesures sur les finances provinciales, et ne suffira pas à enrayer la contestation. Le gouvernement fédéral, en effet, ne se borne pas à transférer les coûts sociaux du chômage sur les budgets provinciaux, il met également fin au Régime d'assistance publique par lequel il cofinancait jusque-là la plupart des programmes provinciaux d'assistance. Par la même occasion, il rassemble l'ensemble des transferts aux provinces au titre de la santé, de l'enseignement « post-secondaire », de l'aide sociale et des services sociaux, transferts désormais regroupés dans le Transfert canadien pour la santé et les programmes sociaux (TCSPS). Ce faisant, le gouvernement fédéral achève de couper tout lien entre dépenses provinciales et engagements fédéraux, ce qui lui donne une autonomie financière accrue vis-à-vis de la dépense sociale provinciale et lui permet de se désengager massivement : les coupures de 1996 et 1997 équivalent à 90 %

environ des transferts de 1995 pour le défunt Régime d'assistance publique du Canada ; pour l'ensemble des transferts désormais regroupés dans le TCSPS, on observe sur ces deux ans une chute de 23,6 %, ce qui ramène la dépense fédérale à son niveau moyen des années soixante, soit une baisse de plus de moitié par rapport aux niveaux des années soixante-dix et quatre-vingt.

Ces coupes font passer en trois ans (1995-1998) la part du financement fédéral dans les recettes des provinces de 20 % à 15 %<sup>5</sup>. L'impact de la réforme sur la capacité des provinces à assurer leur responsabilité sociale est donc considérable, celles-ci ne pouvant pas accroître suffisamment leurs recettes propres pour compenser totalement la baisse de leurs recettes de source fédérale. D'où une réduction de la qualité des soins de santé, une tendance au non-respect des normes fédérales<sup>6</sup>, une augmentation importante des droits d'inscription dans les universités, une réduction de la couverture des besoins sociaux de base, et l'accentuation du caractère coercitif des programmes sociaux, désormais beaucoup plus efficaces pour réduire le nombre d'inscrits aux régimes provinciaux d'assistance que pour aider les bénéficiaires à trouver du travail.

Pour atténuer l'impact politique d'un tel désengagement, le gouvernement fédéral tente, ici aussi, de s'appuyer sur un échange politique du type « plus de pouvoir contre moins argent » en abaissant les normes fédérales conditionnant les transferts et en laissant la responsabilité désormais pleine et entière aux provinces pour la conception et l'administration de leurs régimes d'aide sociale et de leurs services sociaux (Courchene 1997). Toutefois, comme la « demande » en matière d'aide sociale reste elle-même dépendante des politiques macro-économiques (politique monétaire et politique de change) et sociales (assurance-emploi) menées au niveau fédéral, les provinces vont néanmoins s'opposer à cette dévolution imposée et sans compensation financière. Elles n'admettront pas que le gouvernement fédéral s'attaque à l'équilibre de leurs finances en rompant unilatéralement des ententes préalables et en transférant sur elles son déficit, ce qui obligera ce dernier à réviser ses objectifs initiaux de réduction ou de gel des dépenses sociales jusqu'à retrouver leur niveau d'avant la compression de 1995-1996.

---

4. En effet, les stratégies fédérales antérieures cherchaient au contraire à réduire le rôle des gouvernements provinciaux dans ce champ. Il s'agissait de diminuer les dépenses sans pour autant transférer des responsabilités aux provinces, puisque c'était le secteur privé qui bénéficiait essentiellement de ces transferts.

5. Cette part avait atteint 24,7 % en 1983.

6. Les normes fédérales de couverture sociale valables sur tout le territoire canadien et que doivent respecter les programmes provinciaux pour bénéficier des transferts sont surtout importantes en matière de droits à la santé (universalité, extension du champ de la couverture, accessibilité, transférabilité d'une province à l'autre et administration publique des soins) et à l'assistance (pas de condition de résidence, possibilité de recours des demandeurs éconduits).

---

## La réaction provinciale : l'Union sociale

Dès 1995, le gouvernement fédéral perd ainsi le monopole de l'initiative politique, les provinces (d'abord sans le Québec) se constituant sur une base interprovinciale en un nouvel acteur collectif des politiques sociales destiné à contrer l'unilatéralisme fédéral et à formuler ses propres solutions aux problèmes sociaux et politiques affectant la fédération. Trois stratégies (et non plus deux) se disputent dès lors la représentation de l'avenir politique et social du Canada : outre les voix traditionnelles du gouvernement fédéral et du gouvernement québécois, celle des provinces anglophones en voie d'unification dans l'Union sociale se fait maintenant entendre.

### Grogne des provinces et émergence de l'Union sociale

Ce n'est pas la première fois que les provinces s'insurgent contre des initiatives fédérales dans des champs de compétence provinciale. Les contreparties financières qui les accompagnaient habituellement les rendaient néanmoins tolérables. Mais, en cette année 1995, ces contreparties sont si faibles qu'à l'occasion de leur conférence annuelle les premiers ministres provinciaux décident de « prendre l'initiative dans le processus de réforme et de renouvellement de la protection sociale canadienne » (Boismenu et Jenson 1997). Ils dressent à cette fin le programme de négociation qu'ils veulent entreprendre avec le gouvernement fédéral pour fonder une nouvelle « Union sociale » et, afin d'étayer la position provinciale dans cette négociation, s'accordent pour dessiner « les contours d'un fédéralisme à renouveler » (*ibid.*). Les provinces identifieront notamment trois statuts possibles pour les programmes de protection sociale : sont respectivement fédéraux et provinciaux les programmes administrés et mis en application respectivement par l'État fédéral et par les provinces ; sont nationaux ceux administrés conjointement et mis en application par l'un ou l'autre niveau de gouvernement.

Cela dit, les provinces sont divisées sur la place qui doit être laissée aux programmes fédéraux dans l'ensemble du système de protection sociale. La position interprovincialiste (confédéraliste) – et minimaliste sur le plan de la protection sociale – des gouvernements conservateurs de l'Ontario et de l'Alberta propose de se passer entièrement du niveau fédéral. Elle oppose à l'imposition de normes fédérales l'adoption consensuelle par les provinces de normes nationales. Les autres provinces, majoritairement plus petites et moins riches, sont opposées en revanche au retrait total du fédéral, notamment parce qu'elles y voient une menace pour les mécanismes de redistribution des ressources fiscales qui conditionnent leur propre capacité à assumer leurs missions sociales. Elles craignent en outre que l'interprovincialisme ne conduise à laisser les plus grandes provinces imposer leurs propres orientations politiques. Leur position est donc d'impliquer l'État fédéral

dans l'Union sociale, tout en considérant qu'en la matière c'est aux provinces de jouer le rôle le plus actif.

Cette position rallie finalement l'ensemble des gouvernements des provinces anglophones lors de la conférence annuelle suivante des premiers ministres. Ceux-ci peuvent alors annoncer leur détermination à parler d'une seule voix dans le débat sur les réformes de la protection sociale au Canada et se dotent à cette fin d'une nouvelle organisation interprovinciale, le Conseil ministériel provincial/territorial sur la réforme et le renouvellement de la politique sociale. Ils s'engagent aussi, concrètement, dans la voie des réformes en se fixant pour objectif la mise en place d'une nouvelle « allocation nationale intégrée pour enfant ». Simultanément, agitant la menace d'une prise de position confédéraliste, les premiers ministres somment le gouvernement fédéral d'en revenir à des procédures de coopération permettant de clarifier les responsabilités respectives des deux ordres de gouvernement en matière sociale afin d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité des programmes.

Les provinces anglophones ne refusent donc pas, moyennant finance, de faire au gouvernement fédéral une place permanente dans leurs domaines de juridiction. Pour elles, il s'agit de « rééquilibrer la division des pouvoirs » et de « gérer les interdépendances », et non de récupérer intégralement leurs prérogatives constitutionnelles. Le gouvernement québécois, en revanche, tient à ses prérogatives en matière sociale et, en conséquence, reste encore à cette époque en dehors des négociations de l'Union sociale. Ce n'est que fin 1997 qu'il se décide à participer aux discussions interprovinciales. Il signe en août 1998, comme toutes les autres provinces, l'entente de Saskatoon sanctionnant la possibilité pour une province de mener dans ses champs de compétence exclusive sa propre politique en se retirant d'un programme pan-canadien avec pleine compensation financière ; en contrepartie de cette reconnaissance du « droit de retrait », le Québec admet un rôle pour le gouvernement fédéral dans le domaine social et l'idée même de programmes pancanadiens (Noël 2000).

Soumis à la menace de l'interprovincialisme confédéraliste brandie par les deux plus riches provinces et également inquiet, sans doute, de l'adhésion québécoise au processus interprovincial, le gouvernement fédéral, bien que réticent à institutionnaliser de nouvelles relations fédérales-provinciales qui lui lieraient les mains, s'engage en décembre 1997 à négocier. Cette négociation en vue d'une « entente-cadre fédérale-provinciale sur l'Union sociale canadienne » aboutit le 4 février 1999.

Dans cette entente, les provinces acceptent un compromis qui constitue un recul important par rapport à leurs positions initiales de négociation, et le gouvernement fédéral voit ses positions renforcées. Mais l'accord est néanmoins ambivalent, car il témoigne aussi d'un renversement du sens de l'échange politique entre le gouvernement fédéral et les provinces par rapport à 1995. Si les provinces acceptent d'entériner les pouvoirs de l'État fédéral en matière sociale bien au-delà de ce sur quoi elles s'étaient mises préalablement d'accord, c'est en échange

de l'engagement fédéral de ressourcer à nouveau le système de santé et d'abonder le régime national de prestations pour enfants nouvellement mis en place<sup>7</sup>. Pour divers observateurs canadiens et québécois, ce troc n'empêche pas l'entente d'être un échec politique pour les provinces, l'accord étant jugé « globalement défectueux » (Robson et Schwanen 1999 ; Gagnon 2000). Il n'éclaircit pas, en effet, la question des chevauchements de responsabilité et limite de façon insuffisante le pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de compétence provinciale. Il est par ailleurs fortement centralisateur puisque les décisions conjointes, pour être adoptées, ne requièrent l'approbation que de six provinces pouvant ne représenter qu'un total de 15 % de la population canadienne, à la place de la règle habituelle, dans les relations interprovinciales, d'une majorité qualifiée de sept provinces représentant au moins 50 % de la population. Surtout, l'accord ne dit rien du droit de retrait. C'est là son défaut majeur puisque cela exclut *a priori* le Québec de toute possibilité d'adhésion à l'Union sociale.

L'entente-cadre laisse en effet sur la touche le Québec, qui avait pourtant fini par participer activement au processus interprovincial, les concessions faites au gouvernement fédéral étant jugées inacceptables par le gouvernement québécois. Mais elle sanctionne également la défaite définitive de la visée interprovincialiste confédéraliste. Elle révèle enfin un rééquilibrage des priorités du gouvernement fédéral, qui accorde désormais plus de poids à la dynamique politique et sociale interne qu'aux « contraintes économiques » externes dictées par sa stratégie « mercantiliste libérale ». Quel rôle l'Union sociale peut-elle jouer dans ces conditions dans l'évolution du système fédéral ?

### Vers un fédéralisme asymétrique multinational ?

Si l'on s'attache d'abord à la dynamique politique ainsi engendrée, avant d'en venir à ce qui a été produit au plan de la protection sociale, un premier constat s'impose : l'initiative fédérale et la réponse interprovinciale ont profondément modifié le paysage politique canadien en ouvrant une diversité d'évolutions possibles, la visée fédérale n'en étant plus qu'une parmi d'autres. Pour saisir cette diversité, G. Boismenu et J. Jenson (1997) ont proposé quatre scénarios dont on peut ne retenir que trois, en éliminant le scénario interprovincialiste qui, on l'a vu, a été abandonné par ses propres partisans<sup>8</sup> : le scénario porté par le gouvernement fédéral et qualifié de « décentralisation flexible avec normalisation centrale » ; le scénario de l'Union sociale « nationale » soutenu par le front uni des provinces anglophones ; le scénario reflétant le point de vue du Québec où « deux logiques d'État » sont en présence dans le cadre d'un « fédéralisme classique » où les compétences sont clairement départagées. À partir de ces scénarios et des rapports de forces et interférences entre les acteurs politiques qui les incarnent, deux tendances d'évolution probable se dessinent.

L'entente-cadre sanctionne un rapprochement du scénario fédéral de la « décentralisation flexible » avec celui de l'Union sociale, au prix d'un renforcement de la divergence entre ce dernier et le scénario « fédéraliste classique » défendu par le Québec. L'ironie de l'histoire est que cette situation renforce de fait l'asymétrie de la fédération canadienne et le caractère distinct du Québec (Noël 2000). De plus, bien que la vision québécoise soit incompatible avec l'idée « nationale » incarnée par l'Union sociale et reprise à sa manière par l'État fédéral, elle n'empêche nullement des négociations bilatérales entre le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois, comme l'illustre le cas des prestations d'emploi. Ces conceptions sont moins éloignées, en effet, au niveau du contenu des politiques sociales à renouveler qu'en ce qui concerne l'architecture institutionnelle souhaitable pour les mettre en œuvre. Enfin, on peut penser que, sous la pression de l'Ontario où la tendance confédéraliste est la plus forte, le droit de retrait dans le cadre de l'Union sociale pourrait être remis en discussion, ce qui rapprocherait la position québécoise de celle des autres provinces.

Ainsi, la dynamique enclenchée par l'unilatéralisme des réformes fédérales de 1995 pourrait accélérer l'évolution du système fédéral canadien vers un système fédéral asymétrique et binational – en ne tenant pas compte ici de la place spécifique qui pourrait revenir aux nations autochtones au sein de ce qui serait alors un « fédéralisme multinational » (Kymlicka 1998)<sup>9</sup>. L'Union sociale porte en effet en son sein une conception de la nation qui est propre au Canada anglophone et où les provinces acceptent de prendre l'État fédéral pour centre dans le cadre d'un fédéralisme intra-étatique. Cette conception s'oppose à la vision du Québec où la nation prend sens à l'échelle de la province et où le fédéralisme est conçu sur le mode d'un partenariat entre plusieurs logiques nationales portées par des États qui mettent en commun diverses compétences dans le cadre d'un fédéralisme inter-étatique. Toutefois, comme en pratique ces deux conceptions ont une assise territoriale et linguistique différente, leur articulation, par ailleurs appelée par une histoire commune et des valeurs sociales partagées, est possible au sein d'un fédéralisme multinational conforme à la fois à la conception éthique québécoise et à l'évolution pragmatique des provinces anglophones vers une Union sociale dominée par

7. L'accord résulte en fait d'une alliance entre le gouvernement fédéral et les petites provinces, par ailleurs les plus dépendantes des transferts fédéraux, alliance entérinée par l'Ontario et l'Alberta en échange de l'augmentation massive de la dotation du Transfert canadien pour la santé et de l'accélération du processus d'indexation des dotations provinciales sur leur chiffre de population.

8. A. Noël (2000) ne retient lui aussi que trois « concepts d'union sociale » : celui des « nationalistes canadiens », qui y voient « l'unité que le Canada réalise par le biais de ses programmes sociaux » ; celui des provinces, qui « désigne un processus de gestion intergouvernementale de politiques sociales moins unifiées et probablement moins généreuses » ; celui, enfin, qui « rend compte de la vision québécoise » et « privilégie le développement autonome de modèles provinciaux de politiques sociales ».

9. Nous laissons de côté, en effet, car c'est un sujet autre et complexe, ce second moteur de l'évolution contemporaine du fédéralisme canadien.

l'État fédéral. C'est donc un compromis entre les deux types intra- et interétatique de fédéralisme, au sein d'une troisième forme « partenariale » largement inédite, qui se dessinerait (Noël 1998).

Ce compromis-synthèse n'a cependant rien d'inéluctable et l'autre issue envisageable est celle d'un « fédéralisme résiduel » (Robinson 1995) où, à défaut d'accord politique, ce seraient les normes et le programme du marché qui s'imposeraient et régleraient les différends politiques (Jenson 1998). Cette évolution au fil de l'eau serait néanmoins intrinsèquement instable, car en répercutant sans médiation tout déséquilibre économique et financier sur la structure sociale et politique du pays, elle conduirait probablement à terme, dans le contexte canadien, à un fractionnement territorial (Bourne 1995).

### **Vers un ressourcement de l'État-providence ? La lutte contre la pauvreté des enfants**

Cela dit, la nature même des réalisations de l'Union sociale n'est pas sans influencer la capacité des acteurs en présence à maintenir l'unité du pays. La plus importante à ce jour, si l'on met de côté son rôle majeur mais indirect dans la relance du financement de diverses politiques sociales, a trait à la lutte contre la pauvreté des enfants et à la mise en place en 1998 du Régime national de prestation pour enfants (RNPE). Or ce dernier témoigne d'un nouveau cours de l'État-providence canadien qui, par trois traits, renoue avec ses fondements de l'immédiat après-guerre (Battle 1997) : il construit un nouveau risque social ; c'est un programme fédéral-provincial qui s'inscrit dans la tradition du fédéralisme exécutif coopératif des années soixante ; il témoigne d'une dynamique renouvelée de la dépense sociale.

Le Régime distribue une prestation fédérale, la « prestation fiscale canadienne pour enfants », à près de 83 % des familles canadiennes avec enfants. Cette prestation, qui étend qualitativement et quantitativement une prestation fiscale familiale fédérale établie en 1993, est forfaitaire jusqu'à un certain seuil de revenu (seuil de pauvreté), puis dégressive. Elle se divise en une prestation de base et un supplément pour les familles à faible revenu, sans discrimination quant à la source du revenu, que celle-ci soit l'aide sociale, l'assurance-emploi ou le marché du travail. De leur côté, les provinces réinjectent dans le nouveau régime les sommes que l'accroissement de la prestation fédérale leur fait économiser, en distribuant de nouvelles prestations et des services pour les familles à faible revenu avec enfants (services sociaux, crèches, aide médicale, suppléments de revenu).

Le RNPE sort ainsi la solidarité à l'égard de la population pauvre avec enfant du champ de l'aide sociale et de la stigmatisation. Il constitue en quelque sorte la pauvreté en risque social pesant sur les enfants à travers la pauvreté de leur(s) parent(s), en prenant acte qu'un risque de pauvreté occasionnelle peut toucher *a priori* l'ensemble de la population indépendamment de son rapport à l'emploi<sup>10</sup>. Le risque de pauvreté est aussi, en effet, fonction d'événements domestiques associés

à une instabilité croissante des unités familiales qui ne peut pas être imputée au seul chômage<sup>11</sup>, mais doit être rapportée à des transformations plus profondes, d'ordre structurel, du mode de vie et notamment à la tendance à l'égalisation des statuts sociaux entre hommes et femmes<sup>12</sup>.

Mais le RNPE ne s'attaque pas seulement à la pauvreté des enfants. C'est également un instrument plus général de réduction des inégalités puisque sa prestation de base organise une redistribution verticale très large qui s'ajoute à la redistribution horizontale qu'il opère entre familles avec et sans enfants. La formule retenue fait ainsi d'une pierre deux coups : réduire la pauvreté des enfants dans les familles à bas revenu et corriger les inégalités de revenu gagné entre familles dans l'ensemble de la population. En dépit de la présence en son sein de traits néolibéraux (sa justification économiciste et sa focalisation sur les enfants<sup>13</sup>), le RNPE tend donc à compenser l'accroissement des inégalités de revenu gagné que l'on observe à partir de la fin des années soixante-dix au Canada comme aux États-Unis (où en revanche il n'existe pas de tels programmes redistributifs<sup>14</sup>). Le nouveau régime est ainsi une innovation sociale importante qui s'inscrit dans la trajectoire historique de l'État-providence canadien, et il témoigne des limites à l'harmonisation continentale des politiques sociales qu'on a pu par ailleurs observer pour l'assurance-chômage<sup>15</sup>.

Un second trait du RNPE, le fait qu'il soit un programme « national » au sens où les provinces ont redéfini ce terme, l'inscrit aussi dans la continuité des valeurs providentialistes canadiennes et le rapproche des programmes sociaux institués dans les années soixante. Comme son esprit socialement « intégrateur » est partagé par le Québec qui a mis en place en 1997 une politique familiale au contenu proche, le RNPE opère en effet en substance une sorte de synthèse des visées de l'État fédéral, des provinces réunies dans l'Union sociale et du Québec. Or cette situation de « cogestion plus ou moins sous tutelle fédérale pour les provinces autres que le

10. Selon une étude de l'OCDE, au Canada, sur la période 1990-1995, la redistribution publique, si elle a réduit le taux de pauvreté de longue durée de 14 % à 2 % de la population totale, n'a pas empêché que la probabilité de tomber en dessous du seuil de pauvreté au moins une fois au cours de la période ait atteint près de 30 %, « ce qui dénote une rotation considérable parmi les individus au-dessous du seuil » (Oxley, Antolin et Dang, 1998).

11. La probabilité d'entrée dans la pauvreté liée à une perte d'emploi ou à une baisse du revenu gagné n'est au Canada que de 28 % sur 1990-1995, celle liée à un changement de structure familiale étant de 20 % et celle liée à une réduction des transferts sociaux de 34 % (Oxley, Antolin et Dang, 1998).

12. Un facteur essentiel de l'émergence de la pauvreté occasionnelle est la participation croissante des femmes au marché du travail et au changement corrélatif de la norme sociale de fixation du salaire sur la base d'une famille à deux apporteurs de revenu et non plus à un seul, ce qui accroît mécaniquement le risque de tomber dans la pauvreté pour les ménages à un seul apporteur de revenu.

13. Les pauvres avec enfants ne représentent que la moitié des pauvres au Canada.

14. L'ensemble des caractéristiques précédentes de la prestation pour enfants la distingue radicalement de l'*earned income tax credit* américain.

15. Mais dans ce secteur aussi, avec la transformation en 1999 du Fonds transitoire pour la création d'emploi en un fonds permanent, il y a retour en arrière par rapport aux objectifs de 1995.

Québec » et « d'autonomie québécoise dans le secteur concerné, avec assurance d'une certaine compatibilité entre les arbitrages arrêtés au Canada » (Boismenu et Jenson 1997) s'apparente à celle qui a prévalu lors de l'institution du système public des pensions contributives en 1965 et qui a associé informellement le Régime des pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec. Ce cas est néanmoins resté une exception, l'État fédéral s'étant employé ensuite à banaliser la position québécoise. Le fait que le RNPE renouvelle *de facto* une telle situation renforce en revanche la tendance vers un fédéralisme asymétrique binational.

Cela dit, le nouveau compromis politique institué par l'entente-cadre sur l'Union sociale crée une situation beaucoup plus conflictuelle et qui diffère du fédéralisme exécutif coopératif antérieur par plusieurs aspects. D'une part, l'Union sociale ne fait formellement aucune place à la vision québécoise. Ainsi, si le gouvernement fédéral y retrouve une forme de gouvernabilité qui conforte son leadership, c'est au prix fort d'une incapacité à y inclure le Québec. Par ailleurs, alors que dans les années soixante les provinces jouent un rôle initiateur prépondérant dans l'essor de l'État-providence canadien, avec l'entente-cadre, dans une période de contestation des politiques sociales, le point de vue provincial reste en retrait sur celui de l'État fédéral<sup>16</sup>. Enfin, contrairement aux programmes des années soixante, le RNPE n'est pas le produit d'une dynamique purement endogène au Canada. Sa création s'inscrit aussi dans le cadre de la stratégie multilatéraliste de mondialisation du gouvernement fédéral. Le Canada en effet, après avoir joué dans les années quatre-vingt un rôle moteur dans l'élaboration de la Convention des Nations unies sur les droits de l'enfant et l'avoir signée dès 1990<sup>17</sup>, s'est vu en 1995 sommé par l'ONU de mettre en correspondance ses actes avec son discours en prenant « des mesures immédiates pour traiter le problème de la pauvreté » (Howe et Covell 1997). Était ainsi mise en jeu l'image internationale de l'État canadien, source pour lui essentielle de la « puissance douce » dont il a besoin, en tant que puissance moyenne, pour tenir son rang dans le monde et assurer sa suprématie intérieure. L'initiative provinciale est ainsi arrivée à point nommé pour bénéficier de la pression internationale.

Dans ces conditions, le gouvernement fédéral ne pouvait que tirer profit, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, de son investissement dans le RNPE : efficace au plan économique, juste sur le plan éthique, légitimateur au plan social, producteur de puissance douce au plan international, médiateur efficace des relations avec les provinces au plan politique interne, fondateur de cohérence au niveau stratégique, quel autre programme aurait pu avoir un rendement politique aussi élevé ? On comprend que le programme ait été bien doté financièrement et que la prestation pour enfants soit officiellement destinée à être « majorée » régulièrement jusqu'à ce que la pauvreté des enfants soit totalement éradiquée, engagement qui a été respecté jusqu'à maintenant<sup>18</sup>.

Cela dit, le retour à une dynamique positive de la dépense sociale va plus loin, et il est clair désormais que, passé le choc de 1995-1996 destiné à mettre un coup d'arrêt à l'accroissement exponentiel de sa dette, le gouvernement fédéral n'est pas entré dans une spirale cumulative conduisant à aligner l'État-providence sur le type résidualiste américain. Il a au contraire jugé nécessaire de retrouver les niveaux antérieurs.

L'histoire récente du Canada montre que toute politique qui, à l'instar de la mondialisation, remet en cause le système égalitariste des valeurs qui y fonde l'État-providence renforce les tensions entre ses divers ordres de gouvernement et constitue une menace pour l'avenir de la fédération en augmentant le risque de dissolution du pacte fédéral par centralisation ou par éclatement. Mais elle montre également que, par les réactions qu'elle suscite chez les acteurs politiques et sociaux, une telle remise en cause peut conduire à une reformulation innovatrice du pacte fédéral. Enfin, l'histoire montre que le dynamisme particulier du fédéralisme canadien a doté son État-providence d'une bonne capacité de résistance face aux tendances à l'américanisation de la société, stimulées par la stratégie libérale de mondialisation et ses effets en termes d'intégration économique avec les États-Unis. En dépit des changements intervenus, il a maintenu sa spécificité par rapport aux formes de protection sociale en usage dans ce pays. Mais cette résilience n'est pas le fruit d'une capacité endogène d'autocorrection de ses erreurs par le gouvernement fédéral. Elle est l'expression d'une pacification, par la négociation collective, d'un conflit dont la stratégie fédérale porte la responsabilité, et qui a ébranlé le pacte fédéral bien au-delà de la vieille contestation québécoise.

**Bruno Théret** est directeur de l'Institut de recherche interdisciplinaire en socio-économie (IRIS, Université Paris Dauphine), auteur de *L'État, la finance et le social : souveraineté nationale et construction européenne*, Paris, La Découverte, 1995. E-mail : [theret@dauphine.fr](mailto:theret@dauphine.fr)

---

16. Par exemple, dans le cas du Régime d'assistance publique du Canada où la coopération fédérale-provinciale a été poussée le plus loin, le fédéral participait à des programmes définis d'abord par les provinces, tandis que le RNPE est une adaptation d'un programme fédéral aux fins d'y décaler une place pour des initiatives provinciales.

17. Ce que n'ont toujours pas fait les États-Unis.

18. Les fonds injectés dans le nouveau régime représentent en 1999 une augmentation de près de 17 % par rapport aux sommes versées au titre des anciennes prestations fédérales. Sur quatre ans, les dotations du RNPE augmenteront de 40 % et son budget est actuellement de l'ordre de grandeur de celui de la défense nationale ou des prestations de revenu de l'assurance-emploi. Le montant de la PFCE pour une famille à bas revenu de deux enfants âgés de cinq et dix ans a atteint, en 2000, 3 000 dollars constants 1997, soit un doublement par rapport au niveau des allocations familiales dans la seconde moitié des années soixante-dix. L'extension du caractère redistributif général du régime est également notable, puisque la prestation de base et le seuil au-delà duquel elle s'annule ont été, eux aussi, augmentés.

---

## Bibliographie

- BANTING (K.), 1997. « The social policy divide : The welfare state in Canada and the United States », dans K. BANTING, G. HOBERG, R. SIMEON (eds.), *Degrees of Freedom. Canada and the United States in a Changing World*, Montréal, Kingston, McGill, Queen's University Press.
- BATTLE (K.), 1997. « The 1997 budget and the child benefits package », dans T.J. COURCHENE, T.A. WILSON (eds.), *The 1997 Federal Budget : Retrospect and Prospect*, Kingston, Toronto, Queen's University, University of Toronto.
- BEAUCHEMIN (J.), BOURQUE (G.), DUCHASTEL (J.), 1995. « Du providencialisme au néolibéralisme : de Marsh à Axworthy. Un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale », *Cahiers de recherche sociologique*, Montréal, UQAM, n° 24.
- BOISMENU (G.), JENSON (J.), 1997. « La dislocation du régime de citoyenneté canadien et l'évolution du régime fédératif », *Cahiers d'Histoire*, Montréal, vol. 17, n° 1-2.
- BOURNE (L.S.), 1995. « Living on the periphery : Regional science and the future of the Canadian experiment », *Canadian Journal of Regional Science*, vol. XVIII, n° 1.
- COURCHENE (T.J.), 1997. « CHASTE and chastened : Canada's new social contract », dans R.B. BLAKE, P.E. BRYDEN, J.F. STRAIN (eds.), *The Welfare State in Canada. Past, Present and Future*, Concord (Ontario), Irwin Publishing.
- GAGNON (A.-G.) (dir.), 2000. *L'Union sociale canadienne sans le Québec*. Montréal, Éditions Saint-Martin.
- HOWE (R.B.), COVELL (K.), 1997. « Children's rights in hard times », dans R.B. BLAKE, P.E. BRYDEN, J.F. STRAIN (eds.), *The Welfare State in Canada. Past, Present and Future*, Concord (Ontario), Irwin Publishing.
- JENSON (J.), 1998. « Reconnaître les différences : sociétés distinctes, régimes de citoyenneté, partenariats », dans G. LAFOREST, R. GIBBINS (dir.), *Sortir de l'impasse. Les voies de la réconciliation*, Montréal, IRPP.
- KYMLICKA (W.), 1998. « Le fédéralisme multinational au Canada : un partenariat à repenser », dans G. LAFOREST, R. GIBBINS (dir.), *Sortir de l'impasse. Les voies de la réconciliation*, Montréal, IRPP.
- MARTIN (P.), 1995. « Le nationalisme québécois et le choix du libre-échange continental », dans A. GAGNON, A. NOËL (dir.), *L'espace québécois*, Montréal, Éditions Québec/Amérique.
- NOËL (A.), 1998. « Le principe fédéral, la solidarité et le partenariat », dans G. LAFOREST, R. GIBBINS (dir.), *Sortir de l'impasse. Les voies de la réconciliation*, Montréal, IRPP.
- NOËL (A.), 2000. « Étude générale de l'entente », dans A.-G. GAGNON (dir.), *L'Union sociale canadienne sans le Québec*, Montréal, Éditions Saint-Martin.
- OXLEY (H.), ANTOLIN (P), DANG (T.T.), 1998. « Dynamique de la pauvreté dans quatre pays de l'OCDE », *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris, n° 63.
- ROBINSON (I.), 1995. « Democratic critiques of the institutions and processes of neoliberal international economic integration : An assessment », *Cahiers de recherche sociologique*, Montréal, UQAM, n° 24.
- ROBSON (W.B.P.), SCHWANEN (D.), 1999. « The Social Union Agreement : Too flawed to last », *Backgrounder*, Toronto, CD Howe Institute.
- THÉRET (B.), 1997. *Du fédéralisme et de la protection sociale en Amérique et en particulier au Canada*, Paris, IRIS, Commissariat général du Plan.