

Les récentes politiques sociales de l'Union européenne au regard de l'expérience canadienne de fédéralisme

Bruno Théret

Article publié in *Sociétés Contemporaines*, n° 47, 2002, p. 50-78.

Résumé : L'article met en regard l'émergence, après la signature du Traité de Maastricht, d'une dimension sociale plus affirmée de l'Union européenne avec le développement, dans la même période, d'une union sociale au Canada. Cette mise en regard montre la similarité des dynamiques d'innovation politique qu'on observe ici et là. Elle conduit à se demander si cette similarité ne signifie pas que les formes institutionnelles qui résultent de ces dynamiques ont une portée plus générale pour des situations similaires de division territoriale de l'ordre politique en plusieurs ordres de gouvernement. Ces dynamiques n'esquissent-elles pas une solution post-nationale de même type au problème posé par la recherche d'une unité politique supranationale combinée avec le respect de la diversité culturelle « nationale » des entités réunies ou en voie de l'être ? N'expriment-elles pas simultanément une forme de contestation des anciens ordres politiques unitaires ou se revendiquant comme tels, et la recherche d'un nouveau mode de gestion collective des conflits-coopérations politiques intergouvernementaux ? La réponse à ces questions est recherchée en trois temps. Dans une première partie, on établit pourquoi il est légitime de rapprocher l'Union européenne et le Canada du point de vue des recompositions politiques territoriales qui s'y opèrent simultanément. Dans une deuxième partie, on montre dans quelle mesure les développements de l'Europe sociale qui ont suivi la signature du Traité de Maastricht se retrouvent dans la dynamique institutionnelle créée par l'union sociale au Canada. Dans une dernière partie, on présente un ensemble de scénarios d'évolution possibles au sein desquels le développement d'un fédéralisme multinational asymétrique apparaît la voie la plus réaliste.

Abstract : The paper is based on a comparison between the emergence, in the post-Maastricht period, of a social dimension of the European Union, and the development, in the same period, of a social union in Canada. Seen as images one of the other in a mirror, dynamics of political innovation in the field of social policy that can be observed here and there look similar. Is this similarity indicating that we are in the presence of a more general form of addressing the problem of supranational political unity combined with the respect of national cultural diversity ? These comparable dynamics aren't they showing both a challenge to the old unitary nation-states and the search for a new way of collective management of intergovernmental cooperation and conflicts ? Answers to these questions are looked for in three steps. First, we establish the conditions of legitimacy of comparing the canadian and European processes of political territorial recompositions. Then, we show how the development of new social policies at the european level since the Maastricht Treaty is reflected in the institutional dynamics created in Canada by the social union process. Lastly, we display a set of four scenarios of possible evolution of the E.U., and give arguments to explain why, in our view, the scenario of a multinational asymmetric federalism seems the most likely.

La problématique de la construction européenne sert souvent au Canada de référence pour penser l'évolution du système fédéral et notamment la place que devrait y occuper le Québec (Rocher, 1998). En revanche, sauf rares exceptions (Croisat, 1996; Théret, 1997), l'expérience canadienne de fédéralisme n'a guère été réciproquement utilisée, en France notamment, pour réfléchir sur le processus d'Union européenne. Ceci est sans doute lié au fait que les pères fondateurs de la Communauté ont eux-mêmes pensé leur action en se référant au modèle des Etats-Unis d'Amérique. Pourtant, comme on va chercher à le montrer dans cet article, la mise en regard de la construction européenne et de l'évolution de la fédération canadienne est éclairante. Les similarités entre ces deux expériences historiques de division territoriale de l'ordre politique en plusieurs ordres de gouvernement, notamment celles qui concernent leurs dynamiques d'innovation politique, permettent en effet de les rapprocher. Cet exercice comparatif ne saurait cependant avoir pour but la recherche de solutions institutionnelles miracles qu'il suffirait de transposer d'un espace à l'autre pour y résoudre un état partagé de crise ou pour le moins d'incertitude quant à l'avenir des deux expériences en cours. Il ne fait sens, pour l'essentiel, qu'en tant qu'outil de développement d'une réflexion scientifiquement maîtrisée sur la portée des recompositions politiques et territoriales en cours ici et là.

Ces recompositions ne font guère l'objet d'une attention à la mesure de leur importance de la part des sciences sociales. Omnubilées, pour ne pas dire colonisées, par cet objet non véritablement identifié qu'est la mondialisation économique, celles-ci restent aveugles aux processus de construction de formes nouvelles et plus complexes d'Etat qui l'accompagnent. Les sciences sociales, dit autrement, continuent massivement de raisonner à Etat-nation et système international constants, et se détournent de l'analyse des formes institutionnelles de recomposition des territoires politiques qui constituent la nouvelle trame du système politique international en gestation. C'est à mettre en évidence une de ces nouvelles formes de l'Etat, au caractère prototypique, que cet article est consacré. Il cherche en effet à montrer que dans les espaces politiques européen et canadien, par delà tout ce qui par ailleurs les différencie, se dessine une esquisse de solution post-nationale de portée générale au problème d'action collective posé dans de nombreuses régions du monde par la recherche d'une union politique supranationale qui respecte la diversité des entités territoriales qui acceptent de se lier tout en revendiquant la continuité ou la reconnaissance de leur dimension nationale.

Les traits politiques canadiens que l'on peut mettre au regard de traits similaires de l'Union européenne sont moins des formes instituées ou des règles établies que des processus d'institutionnalisation et des dynamiques socio-politiques. Ainsi la dynamique de l'union sociale qui a pris corps en 1995 au Canada trouve son "équivalent fonctionnel" en Europe

dans le processus qui, depuis la signature du Traité de Maastricht, implique de manière croissante l'Union européenne dans le champ des politiques sociales. Plus précisément, le rapprochement des deux processus montre que, bien qu'ils suivent des trajectoires opposées en terme d'évolution de la territorialisation des pouvoirs publics, l'Union européenne et le Canada sont des espaces où émergent *de facto* des formes similaires de fédéralisme multinational asymétrique mêlant supranationalisme et inter gouvernementalisme. Ce type de fédéralisme est en outre logiquement susceptible de voir sa portée étendue dans le cadre des recompositions territoriales qui s'opèrent ici et là dans le monde du fait de la « mondialisation ». Il s'agit, en effet, d'un fédéralisme « interétatique » qui constitue une solution réaliste au problème de régulation posé par l'actuelle dissociation des géographies économique et politique, c'est-à-dire des espaces dans lesquels se déploient les forces économiques d'un côté, la souveraineté de l'autre. Ce type de fédéralisme est une solution réaliste car, tout en ne cherchant pas à rayer de la carte l'Etat-nation, il prend acte des limites qui lui sont imparties au plan de la régulation économique et sociale par la déterritorialisation intrinsèque à la logique du capital et de l'entreprise marchande ; sans remettre plus en cause que l'Etat-nation unitaire le principe de souveraineté démocratique, il permet de fonder un niveau supranational de médiation entre le politique et l'économique où la logique de l'accumulation de richesse est susceptible d'être remise au service de la puissance publique.

Par ailleurs, le fait qu'on puisse déceler ces nouvelles formes politiques de « démocratie multinationale » (Tully et Gagnon eds, 2001) d'abord dans le champ des politiques sociales n'est pas sans importance. Car la protection sociale est au fondement même de l'ordre politique, elle en est le contenu légitimatoire dès lors que cet ordre ne peut plus s'imposer par la force pure. Au fondement de tout ordre politique, il y a en effet une « dette primordiale » qui lie les hommes aux organisations et institutions politiques, ceux-ci n'adhérant ou ne se soumettant à un ordre politique que s'ils lui reconnaissent des vertus protectrices de leur propre vie. Cette dette de protection, qui n'a d'autre source que le contraste vécu par chaque être humain entre le caractère éphémère de la vie individuelle et la pérennité du monde vivant, est ce qui fonde véritablement le rapport de souveraineté et sa légitimité. Dans les sociétés salariales démocratiques contemporaines dans lesquelles le rapport de souveraineté a pris la figure de la souveraineté du peuple, un peuple de plus en plus considéré comme composé d'individus eux-mêmes souverains, ce lien politique a pris la forme de la dette sociale dont les institutions politiques auxquelles la souveraineté a été déléguée sont désormais débitrices et qu'elles se doivent de reconnaître et d'honorer pour être reconnues comme légitimes. Dans ces sociétés, la protection de la société et des individus qui la composent ainsi que l'efficacité des institutions qui l'assurent sont donc la condition

primordiale de l'identification à un corps politique susceptible d'en imposer aux individus, condition du sentiment d'appartenance à une société ou à une communauté.

L'expérience canadienne informe tout particulièrement sur ce plan l'éventuel passage de l'actuelle Union européenne économique et monétaire à une Europe politique. Elle suggère qu'un tel passage ne pourra se faire que par l'édification d'une Europe sociale, c'est-à-dire d'un système européen de protection sociale dans lequel les institutions de l'Union européenne devront jouer un rôle fonctionnel significatif aux yeux des citoyens européens. Pour construire un nouvel ordre politique en Europe, il ne s'agirait plus seulement, alors, d'assurer la survie des entreprises européennes dans la guerre économique mondiale, mais plus largement de promouvoir un lien social à son échelle auquel il serait reconnu un caractère protecteur de la vie de tout européen. C'est sous cet angle que le rapprochement des expériences canadienne et européenne de construction d'un nouveau type fédéral d'ordre politique révèle toute sa portée.

Nous développons notre argument en trois temps. Dans une première partie, nous établissons au plan théorique pourquoi il est pertinent de considérer que le Canada et l'Union européenne sont des « reflets » l'un de l'autre pour ce qui concerne leur structuration politique. Dans une deuxième partie, nous montrons au plan des faits de quelle manière la dynamique créée par l'union sociale au Canada se retrouve dans les développements de l'Europe sociale qui ont suivi la signature du Traité de Maastricht. Ce rapprochement nous conduit enfin à proposer quatre scénarios possibles d'évolution politico-institutionnelle parmi lesquels celui de l'émergence d'un fédéralisme multinational asymétrique peut être considéré comme le plus probable.

L'UNION EUROPEENNE ET LE CANADA COMME IMAGES L'UN DE L'AUTRE

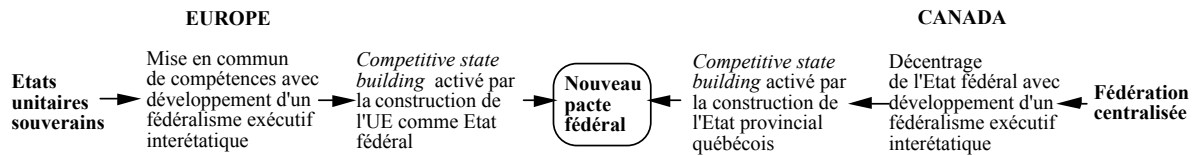
L'Union européenne et le Canada semblent évoluer dans des directions opposées puisqu'il s'agit dans un cas d'une fédéralisation d'Etats-nations alors que dans l'autre, on assiste à la multinationalisation d'une fédération préexistante. Mais cela ne réduit pas la pertinence de leur rapprochement. On est en effet en présence de deux structures politiques évolutives qui, d'une part, s'appuient sur une même forme particulière de fédéralisme, le fédéralisme interétatique, d'autre part sont caractérisées par une même manière récurrente de construire et reproduire les institutions politiques, manière ou « style politique » dit dans la littérature spécialisée de la « construction de l'agenda » (*agenda-building*).

La fédéralisation de l'Europe et la multinationalisation du Canada, deux processus à rebours l'un de l'autre mais qui témoignent d'un même type multinational de développement politico-institutionnel.

Le Canada et l'Union européenne sont deux espaces économiques du monde développé dominant l'économie mondiale qui ont en commun de ne pas disposer des bases nécessaires pour se constituer en États-nations unitaires, confrontés qu'ils sont à un problème de coexistence en leur sein de communautés nationales distinctes (Beer, 1995). Au Canada, l'État-Nation est en devenir, au Québec notamment (mais il est aussi sans doute en germe chez les nations autochtones qui revendiquent leur reconnaissance institutionnelle en tant que telles) ; son émergence remet en cause un ordre politique fédéral constitué à l'origine sur un mode centralisateur : la question y est ainsi de plus en plus souvent posée de la reconnaissance du caractère multinational de la fédération (Resnick, 1994; Cairns, 1995 et 2000; Laforest et Gibbins dir., 1998; Poirier, 1999 ; Gagnon et Tully eds, 2001). Dans l'Union européenne où l'État-nation est le point de départ, c'est à l'inverse l'État fédéral qui est en devenir et cherche à se faire une place en réorganisant l'ordre politique régional sans pour autant pouvoir en dépasser le caractère multinational. Mais par ces évolutions inverses à partir de points de départ opposés, l'Union européenne et le Canada se dirigent tous deux vers une reformulation de même type des principes du fédéralisme dans laquelle un compromis stable doit être trouvé entre le supranationalisme et un intergouvernementalisme assumé, ce que le schéma 1 retrace. Ce schéma illustre le fait que l'absence actuelle d'un véritable État fédéral en Europe tout comme celle d'un véritable État-nation québécois au Canada n'empêche pas les trajectoires européenne et canadienne de converger vers un nouvel ordre politique régulé par un même type de pacte fédéral.

Schéma 1 : Dynamiques historiques d'institution d'un nouveau type de pacte fédéral de forme commune au Canada et à l'Union européenne¹.

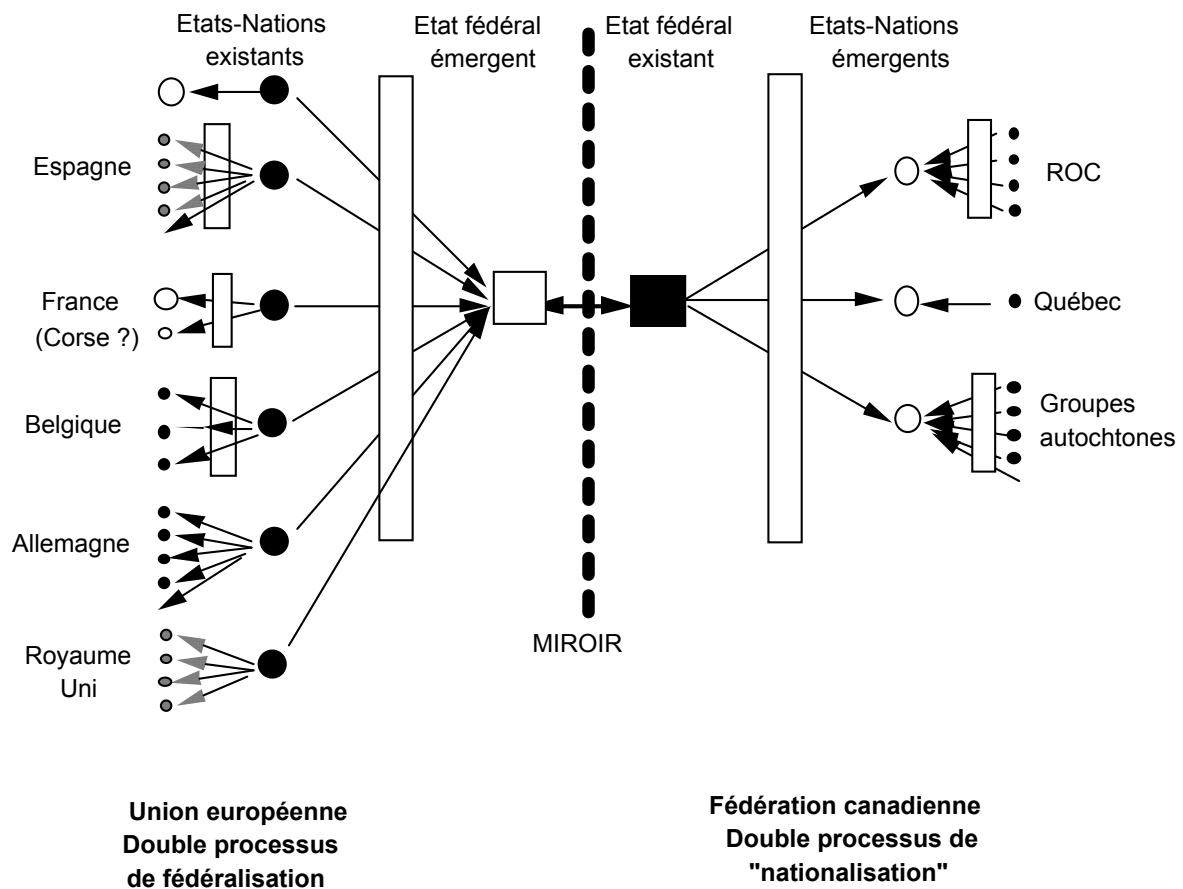
¹ Dans ce schéma, le Canada est qualifié de fédération centralisée du fait que l'Etat fédéral dispose constitutionnellement des pouvoirs résiduels (pour les compétences non affectées explicitement à un des deux ordres de gouvernement) et du droit d'annuler les législations provinciales. L'Etat fédéral dispose également *de facto* si ce n'est toujours *de jure* du pouvoir de dépenser dans les champs de compétence provinciale, ce qui signifie que le pouvoir de l'Etat fédéral est en dernière instance toujours supérieur à celui des entités fédérées.



Ce schéma montre également que, si l'Union européenne et le Canada sont susceptibles de se diriger vers un même point d'aboutissement, c'est par des chemins inverses, à contresens l'un de l'autre. Leur comparaison requiert alors une méthode spécifique. Leurs trajectoires institutionnelles ne sont en effet comparables que si on les considère comme des images l'une de l'autre dans un miroir, en prenant à la lettre la métaphore optique habituelle, tout miroir renversant le sens de lecture de l'image d'un objet qui s'y reflète. Ainsi le processus de fédéralisation qui prévaut en Europe apparaît-il comme la forme inversée du processus de multinationalisation observable au Canada, ce que le schéma 2 cherche à représenter en figurant l'inversion du sens de lecture qu'il faut associer à l'effet de réflexion.

Ce schéma fait état d'une dualité des processus de fédéralisation et de nationalisation en question. Au Canada, alors que la revendication nationale québécoise est claire et explicite, celle du *Rest of Canada* (ROC) ne l'est pas et est même déniée, subsumée qu'elle est dans la vision d'une nationalité pancanadienne. Ainsi le politologue Alan Cairns, Cairns a-t-il pu se demander combien de nations vont finir par composer le pays, non seulement du fait de l'incertitude sur le nombre de nations autochtones désirant se faire reconnaître, mais aussi du fait que, selon lui, le Canada anglophone « manque d'une conscience nationaliste propre » et n'a qu'une « ambition négligeable à se constituer lui-même en une nation » (Cairns, 2000). L'effondrement du mythe d'une seule nation pancanadienne incluant le Québec pourrait alors déboucher sur un fractionnement régional (Provinces maritimes, Ontario, Ouest canadien, etc.). Toutefois, comme on le verra, le processus d'union sociale et les nouvelles politiques sociales qui l'accompagnent vont dans le sens d'un développement d'une vision de formes « nationales » de solidarité qui est propre aux provinces anglophones (Prince, 2001). Celles-ci ont en effet posé, au départ de ce processus, trois statuts possibles - fédéral, provincial et national - pour les programmes de protection sociale, les programmes « nationaux » étant ceux qui sont administrés conjointement et mis en application par l'un ou l'autre niveau de gouvernement (Boismenu et Jenson, 1997). C'est là une conception de ce qui est national spécifique au ROC : le national implique certes l'Etat fédéral mais ne saurait être exclusivement représenté par lui.

Schéma 2 : La fédéralisation de l'Europe comme forme inversée de la multinationalisation au Canada



La multinationalisation de la fédération canadienne a donc deux facettes puisqu'elle concerne non seulement la dénationalisation des institutions fédérales, du fait de la revendication nationale québécoise, mais aussi la constitution des provinces anglophones en une (ou plusieurs) entité(s) de type national se dotant d'institutions politiques représentatives². Ce jeu non pas à deux mais à trois ordres de gouvernement vaut aussi pour l'Union européenne qui vit de son côté un double processus de fédéralisation. Comme le montrent entre autres certaines contributions à ce dossier, la construction supranationale de l'Union est en effet allée de pair avec la fédéralisation d'un grand nombre de ses États membres : la Belgique et l'Espagne le plus clairement, mais aussi l'Italie, le Royaume Uni (Croizat et Quermonne, 1999 ; Poirier, 2001), et même la France (avec la discussion pendante sur le statut particulier de la Corse). Si on ajoute à cela le caractère déjà fédéral de

² La constitution de fédérations de groupes autochtones se pose également, compte tenu qu'une discussion est ouverte sur le nombre de groupes autochtones pouvant se revendiquer comme nations (Cairns, 2000).

l'Allemagne et de l'Autriche, il est clair qu'on s'oriente là-aussi vers un ordre politique multinational complexe à trois ordres de gouvernement (Union, Etats membres, Régions nationalitaires) pouvant postuler à égalité au statut d'entités fédératives.

Une même forme de fédéralisme intergouvernemental régi par une dynamique similaire de construction de l'agenda politique.

Les images de l'émergence d'une fédération multinationale que renvoient l'Europe et le Canada sont donc inversées et leur mise en regard n'a de sens que si est pris en compte le biais introduit par la direction opposée des trajectoires de fédéralisation ici et là - fédéralisation d'États-nations ici, multinationalisation d'une fédération là. Cette condition de leur rapprochement étant précisée, la comparaison des dynamiques institutionnelles du Canada et de l'Europe peut alors prendre appui sur certaines proximités d'ordre logique et historique entre elles. Deux concepts, développés à l'origine dans l'analyse des politiques publiques à partir de la comparaison des fédéralismes américain et canadien, permettent de préciser ces proximités : le concept de "fédéralisme interétatique" ou "intergouvernemental" d'une part, celui de "style politique" (*policy pattern*) de type « construction de l'agenda » (*agenda-building*) d'autre part. Examinons-les successivement.

La forme interétatique de fédéralisme s'oppose à la forme intra-étatique du fait qu'elle laisse place à une part importante d'intergouvernementalisme dans le pacte fédéral. Des relations diplomatiques entre l'État fédéral et les entités fédérées prenant la forme de Conseils intergouvernementaux réunissant les exécutifs des deux parties y cohabitent avec des institutions proprement fédérales (ou supranationales) (Simeon, 1972). L'intergouvernementalisme est en revanche réduit à la portion congrue dans le fédéralisme intra-étatique où les entités fédérées participent directement au gouvernement fédéral via leur représentation au sein du parlement fédéral dans une seconde chambre (Sénat, Bundesrat). Bien que le type intergouvernemental de fédéralisme soit à ce jour beaucoup plus rare que le type intra-étatique, le Canada (Simeon, 1972; Smiley, 1977; Courchene, 1986; Smiley et Watts, 1986) et l'Union européenne (Sbragia, 1993; Croisat et Quermonne, 1999; Dehove et Théret, 2000), si on considère celle-ci comme un ordre politique fédéral en gestation, en sont néanmoins des exemples typiques. Ce qui est logique, puisqu'il y a plus de chances d'observer cette forme de fédéralisme dans des espaces politiques où les entités territoriales qui sont unies sont fortement hétérogènes du point de vue culturel (par exemple en raison de leur diversité linguistique) et sont moins enclines à abandonner leur "souveraineté" ou en revendiquent une part plus grande en se posant comme nations.

L'antériorité canadienne dans l'invention du fédéralisme intergouvernemental est manifeste, la géométrie variable des périmètres institutionnels circonscrivant les compétences fédérales ainsi que le droit de retrait ouvert aux entités fédérées étant apparus au Canada (notamment en matière de fiscalité et de retraites publiques) bien avant qu'ils n'émergent comme " solutions " pour la construction européenne. A l'évidence toutefois, l'Union européenne en renvoie une image plus fortement institutionnalisée. C'est d'ailleurs cette institutionnalisation européenne d'innovations à l'origine canadiennes qui permet de considérer que le fédéralisme intergouvernemental n'est pas, comme ne sont pas loin de le penser les canadiens, une simple forme abâtardie, incomplète, ou encore de crise du fédéralisme, forme qui ne ferait que traduire une incapacité transitoire à atteindre " le " modèle idéal de fédéralisme que constituerait la vision nationale des pères fondateurs du fédéralisme américain. Sa réinvention dans le cadre européen conduit plutôt à y voir une forme adaptée, voire idéal-typique de régulation du fédéralisme dans un contexte de fédération multinationale.

Dans cette forme de fédéralisme en outre, puisque le pouvoir fédéral ne dispose pas comme dans le fédéralisme intra-étatique du transfert de légitimité associé à la codécision au sein du Parlement fédéral entre la Chambre des députés (qui est l'expression de la relation tissée par l'État fédéral avec chaque citoyen) et le Sénat (qui est l'organe de représentation des Etats fédérés), l'État fédéral doit fonder sa légitimité exclusivement à partir des intérêts socio-économiques et de son efficacité à maintenir la fédération dans le cadre d'un jeu à somme positive. Par ailleurs, du fait que la structure intergouvernementale de décision qui occupe une place importante dans cette forme de fédéralisme est propice à un immobilisme " constitutionnel " dû à la présence de multiples points de veto potentiels (Banting, 1985; Scharpf, 1988; Héritier, 1999), les politiques publiques sectorielles, grâce auxquelles il est possible de contourner ces points de veto, jouent un rôle important dans la construction et le maintien d'un système fédéral interétatique. C'est pourquoi le style politique (*policy pattern*) ou régime des politiques publiques) qui lui est généralement associé a été qualifié de construction de l'agenda (*agenda building*), concept qu'il convient maintenant de préciser.

L'approche des politiques publiques en terme de style politique s'intéresse à la dynamique de l'innovation institutionnelle et organisationnelle qui se développe à travers ces politiques. Dans une fédération, cette dynamique dépend principalement de la manière dont la concurrence politique entre les divers ordres de gouvernement (*competitive state building*) et/ou au sein de ces ordres (s'il y a séparation des pouvoirs) est régulée. Fonction de la nécessité pour le pouvoir fédéral ou supranational de contourner les obstacles institutionnels au développement ou au maintien de ses ressources politiques (compétences réglementaires,

budget, pouvoir d'imposer ses décisions), le style politique dans un système fédéral n'est autre que la manière, dès lors qu'elle est coutumière ou récurrente, dont le pouvoir fédéral parvient à développer sa capacité d'initiative et de changement institutionnel en menant des politiques publiques qui s'accommodent de ces obstacles. Le concept renvoie ainsi aux schèmes d'innovation politique, aux manières de faire de la politique dont la conceptualisation en termes de *pattern* signifie qu'ils sont récurrents et traversent les divers domaines de politiques publiques.

Le style politique du Canada a été caractérisé en terme de construction permanente d'un agenda politique (*agenda-building* et *staging*) à partir de l'analyse des politiques sociales (retraites et santé principalement) par contraste avec le style américain dit de « construction d'un empire » contraint à cibler ses interventions (*empire-building* et *targeting*)³. style quant à lui peu propice à l'innovation car résultat d'un équilibre statique des pouvoirs du congrès et de la présidence qui n'autorise que le changement par bonds lors de crises graves comme celle des années 1930 (Leman, 1977; Maioni, 1992). Afin de s'assurer un rapport de force favorable en terme de légitimité vis-à-vis de l'ensemble des provinces (ce qui va avec la tentative de construire la nation à l'échelle de la fédération), lesquelles de leur côté cherchent à maintenir ou à récupérer leurs compétences constitutionnelles en les exerçant de manière innovatrice (ce qui renvoie à un projet de construction de la province comme forme principale d'allégeance des citoyens), l'État fédéral canadien doit mettre en permanence sur l'agenda politique en les promouvant par étapes des innovations sociales qui débordent de ses champs de compétence préétablis⁴. A cette fin, il dispose du “ pouvoir fédéral de dépenser ”, pouvoir qu'au nom des intérêts supérieur du pays il peut exercer dans quelque domaine de politiques publiques que ce soit et grâce auquel il peut donc envahir les champs constitutionnels de compétence provinciale (Poirier, 1999, p. 53-55) . Ce débordement se fait de manière plus ou moins consensuelle et différenciée selon les provinces, celles-ci étant plus ou moins soucieuses de préserver leurs compétences exclusives et plus ou moins dépendantes des ressources fédérales pour mener leurs propres politiques sociales. En outre, selon le contexte politique, économique et financier, l'État fédéral est lui-même plus ou moins soucieux de négociation et peut chercher à passer en force de manière unilatérale.

³ L'*empire-building* correspond à la construction de forteresses institutionnelles (comme la *Social Security Administration* aux USA après le *New Deal*) où se retranchent les innovateurs de la dernière grande crise ouverte du système politique établi. Il est associé au *targeting* car les compromis entre l'Etat fédéral et les entités fédérées que, en régime permanent, le système politique américain impose dans tous les autres domaines de politiques sont résidualistes et ciblés.

⁴ Cf. Théret, 1997, pp. 122-124 et 148-154.

En tout état de cause, le style politique propre à la fédération canadienne, qu'il prenne une forme conflictuelle ou coopérative, est fondé sur l'innovation politique. Dans une situation de type coopératif (régulation de la concurrence politique - *competitive state building* - par la négociation collective entre gouvernements), l'État fédéral est conduit à soutenir financièrement l'adoption à l'échelle de la fédération des "bonnes pratiques" initiées au niveau provincial, concourant ainsi à leur diffusion comme cela a été le cas notamment de l'assurance-santé et de l'assistance publique. Lorsque l'État fédéral adopte une attitude unilatérale comme en 1995 lorsqu'il a coupé massivement dans les transferts aux provinces, il incite celles-ci à construire leurs propres agendas dans leurs domaines de compétence en utilisant les ressources de l'intergouvernementalisme. La revendication par les provinces d'une part accrue des ressources fiscales globales de la fédération qui peut en résulter est évidemment la principale limite à un usage légitime et efficace par l'État fédéral de son pouvoir de dépenser⁵.

Le style politique de *l'agenda-building* (et du *staging* qui lui est associé) est également caractéristique de la "méthode communautaire" ou "méthode Monnet" grâce à laquelle le processus supranational d'intégration européenne a pu progresser par étapes. Cette méthode, selon les théoriciens « néo-fonctionnalistes » de la construction européenne, a deux volets⁶. Soit elle s'appuie sur le fait qu'un succès obtenu dans un domaine d'intégration conduit à rechercher des succès similaires dans d'autres domaines adjacents (Haas, 1958). Soit elle consiste à entretenir un mécanisme "d'engrenage" initié par une innovation institutionnelle visant un progrès de l'intégration à la limite mineur et dans un secteur secondaire mais qui est susceptible de déborder (effet dit de "*spillover*") sur un secteur adjacent en y créant un déficit fonctionnel, lequel à son tour appelle une nouvelle intervention du niveau communautaire qui, tout en réduisant le déficit de ce second secteur, déborde sur un troisième et ainsi de suite ... (Nye, 1971). Comme ces débordements sont prévisibles, tout au moins à moyen terme, la Commission européenne qui fait office d'exécutif de l'Union et est donc le principal artisan du processus d'intégration peut établir un agenda prévisionnel, selon différentes étapes, de la progressive construction des compétences supranationales.

Evidemment, puisque dans le cas européen, le Conseil (intergouvernemental) dispose en dernière instance du pouvoir de décision communautaire, la "méthode Monnet" suppose que les Etats membres soient prêts ou contraints à coopérer. Pour forcer cette coopération, la

⁵ Le pouvoir fédéral de dépenser peut aussi faire l'objet d'une contestation judiciaire, comme cela a été le cas avec les gouvernements conservateurs du Québec lors de l'institution de l'assurance-chômage et des pensions vieillesse. Des amendement constitutionnels ont alors été nécessaires pour que le gouvernement fédéral puisse intervenir.

Commission dispose non pas de l'arme budgétaire du pouvoir fédéral de dépenser comme dans le cas canadien, mais de l'arme réglementaire du « pouvoir conditionnel d'établissement de l'agenda » (*conditional agenda setting power*) (Tsebelis et Kreppel, 1998, p. 41) qui en est en quelque sorte l'équivalent fonctionnel⁷. Ce pouvoir dont dispose la Commission (et depuis peu et dans une moindre mesure le Parlement européen) relève d'une règle instituée qui non seulement lui donne une capacité d'initiative, mais stipule également que toute législation proposée au vote du Conseil ne requiert qu'une majorité qualifiée pour être adoptée alors qu'elle ne peut être amendée qu'à l'unanimité⁸. C'est cette asymétrie, rendant plus facile pour les Etats membres d'adopter une législation dans la forme proposée par la Commission que de la modifier, qui selon George Tsebelis est au fondement de la méthode Monnet et de l'engrenage qui conduit à la construction graduelle (par étapes) par la Commission des compétences supranationales de l'Union.

Tout comme le fédéralisme exécutif coopératif au Canada, la méthode Monnet est néanmoins susceptible de buter sur la résistance de certains Etats membres à se départir de leurs compétences. Ainsi, bien qu'il ait été institué dès le départ dans le Traité de Rome de 1957, l'usage par la Commission de son « pouvoir conditionnel de fixation de l'agenda européen » a longtemps été bloqué par une opposition à tout vote à la majorité qualifiée (VMQ) initiée par le général de Gaulle et aboutissant au compromis de Luxembourg de 1966 qui a donné de fait un droit de veto au sein du Conseil à tout Etat membre. Ce n'est qu'à partir de 1986, avec l'Acte unique européen, que le VMQ a été restauré dans un certain nombre de domaines et que la Commission a pu effectivement exercer son pouvoir, ce qui s'est traduit, comme on le verra ci-dessous, par la relance accélérée de la construction européenne à partir de cette date. Dès lors en effet, « la fixation de buts et d'échéances à un horizon prévisible a été une stratégie hautement couronnée de succès, étant données les vicissitudes associées à l'intergouvernementalisme et aux personnalités politiques » (Burgess, 1996, p. 14).

⁶ Pour une description synthétique des diverses théories prétendant expliquer les modalités de la construction européenne, cf. Tsebelis et Kreppel, 1998.

⁷ « The term “agenda setting” refers to who introduces the specific *wording* of legislation, and has to be differentiated from the initiation of legislation. We focus on the specific wording and not on the mere general idea of it, because of the obvious regulatory consequences of the wording: changing the date of enforcement of a rule, or the limit amount of a substance has significant redistributive consequences among countries as well as among companies and individuals. The qualifier “conditional” refers to the fact that the Council can ultimately decide to modify the Commission’s proposal, but such a modification requires a unanimous decision » (Tsebelis et Kreppel, 1998, p. 41-42).

⁸ De la même façon, ainsi que l'a remarqué Johanne Poirier, il est plus facile pour une province canadienne d'accepter le pouvoir de dépenser lorsqu'il est utilisé, que de le contester en cherchant à récupérer pour son propre compte les ressources fédérales correspondantes en arguant d'un droit de retrait.

En revanche, de 1957 à 1985, la construction européenne a avancé à un rythme lent et dans des domaines limités, et cela grâce à des stratégies sectorielles de contournement des points de veto par la Commission fondées sur l'usage de subterfuges pour sortir des impasses d'un intergouvernementalisme non coopératif (Héritier, 1999; Dehove et Théret, 2000)⁹. Quand la Commission en est réduite à ce type de stratégie, le développement de la fédéralisation ne se fait pas seulement lent, il prend aussi la forme d'un processus éclaté d'intégration. En effet, " le résultat en est une masse de réglementations détaillées et de directives, produit d'un processus bruxellois éclaté qui, de l'extérieur, semble poursuivre avec enthousiasme une harmonisation pointilleuse alors qu'il délaïsse (parce qu'il manque de la capacité et de l'autorité) les enjeux les plus importants " (Wallace, 1994, p. 75). La « basse politique » l'emporte ainsi sur la « haute politique » (ibid., p. 67 et 80), la légitimité de l'intégration est faible, et l'intégration est elle-même lente¹⁰.

Cette stagnation institutionnelle n'invalide pas toutefois l'idée que dès le départ, on est en présence d'un processus de « construction de l'agenda » qui trouve sa source dans la " méthode Monnet ". Mais la parenté des styles politiques canadien et européen tient alors, dans un contexte où la coopération intergouvernementale est entravée du fait de relations diplomatiques plus conflictuelles, dans une manière similaire de construire les politiques publiques par contournement des obstacles posés par la contestation du fonctionnement des institutions officielles (Constitution et Traités). Certes, comme les deux systèmes politiques ont des trajectoires de fédéralisation à rebours l'une de l'autre comme on l'a vu, ce ne sont pas les mêmes acteurs qui y sont en position de rechercher des échappatoires. Ainsi dans le cas canadien, ce sont les provinces qui, par diverses stratégies, doivent chercher à échapper au veto de certaines d'entre elles à des changements constitutionnels ou à l'unilatéralisme du gouvernement fédéral. Un échappatoire - l'équivalent de la " comitologie " européenne - consistera à renforcer l'opérationnalité des conférences et conseils ministériels interprovinciaux sans base constitutionnelle mais grâce auxquelles peuvent se mener des négociations et s'élaborer des compromis permettant aux provinces de faire front commun pour faire passer leur point de vue. Un autre pourra consister pour une province dans une politique du fait accompli consistant à mettre en œuvre ses propres politiques de telle sorte qu'elles soient reconnues comme exemplaires, ce qui rend légitime la revendication de leur refinancement à partir de ressources fiscales préalablement fédéralisées. Un troisième

⁹ Ces stratégies continuent bien évidemment d'être activées dans les domaines encore nombreux qui continuent de relever du vote à l'unanimité.

¹⁰ Ainsi pendant près de 30 ans, les premiers Traités n'ont pas été amendés et maints de leurs articles sont tombés en désuétude.

échappatoire pour une province pourra consister dans des ententes bilatérales avec l'Etat fédéral dans des secteurs particuliers de politique.

En définitive, le style politique de l'Union européenne est similaire à son homologue canadien moyennant deux "redressements" de l'image que celui-ci lui renvoie. D'une part, les formes *informelles* de construction de l'agenda politique se développent principalement en Europe à l'initiative des instances (quasi)fédérales alors qu'elles sont pour l'essentiel au Canada le fait des entités fédérées; ce qui reflète le fait que les agendas *officiels* sont respectivement dominés par les Etats-membres ici et l'Etat fédéral là. D'autre part, c'est un pouvoir essentiellement juridico-législatif qui fonde la variante européenne du fédéralisme intergouvernemental alors que la variante canadienne repose sur un pouvoir d'abord financier : l'État fédéral canadien, doté d'un budget très important mais contraint par une constitution qui fixe des limites à l'extension de ses compétences, dispose d'un pouvoir de dépenser mais n'a en revanche qu'un pouvoir très faible de réglementer dans les champs de compétence des provinces; les instances supranationales de la Communauté-Union européenne ont en revanche de faibles ressources financières et peu de capacité de dépense, mais elles disposent d'un fort pouvoir réglementaire à travers notamment le pouvoir conditionnel de fixation de l'agenda (conforté par le principe de subsidiarité) et le pouvoir jurisprudentiel de la Cour de justice.

POLITIQUES SOCIALES EUROPÉENNES ET UNION SOCIALE CANADIENNE

La comparabilité des deux systèmes politiques étant établie, examinons maintenant pourquoi leur mise en regard dans le domaine social conduit à envisager une possible convergence de leurs évolutions respectives actuelles vers un équilibre institutionnel entre intergouvernementalisme et supranationalisme qui leur soit commun et qui peut être considéré comme caractéristique d'un fédéralisme multinational asymétrique à reconnaître en tant que tel pour ses vertus dans le nouveau contexte mondial. A cette fin, on cernera d'abord l'impact de l'union sociale sur l'évolution du fédéralisme intergouvernemental au Canada. Puis, à travers l'examen du nouvel agenda social de l'Union européenne depuis Maastricht, on regardera dans quelle mesure les formes institutionnelles émergentes de la protection sociale européenne peuvent être rapportées à celles que la dynamique de l'union sociale a esquissé de son côté.

La dynamique institutionnelle de l'union sociale au Canada

En 1995, réagissant à des coupures drastiques et unilatérales du gouvernement fédéral dans ses transferts aux provinces accompagnant une réforme brutale de type néolibéral des politiques sociales, les gouvernements provinciaux (d'abord sans le Québec) se constituent sur une base interprovinciale en un nouvel acteur collectif autonome. Pour contrer l'unilatéralisme fédéral et formuler leurs propres solutions aux problèmes sociaux et politiques affectant la fédération, ils reprennent "l'initiative dans le processus de réforme et de renouvellement de la protection sociale canadienne" en dressant le programme de négociation qu'ils veulent entreprendre avec le gouvernement fédéral pour fonder une nouvelle "Union sociale" et dessiner "les contours d'un fédéralisme à renouveler" (Boismenu et Jenson, 1997).

Dans cette perspective, bien qu'ils soient eux-mêmes divisés sur la place qui doit être laissée aux programmes fédéraux dans l'ensemble du système de protection sociale, les gouvernements provinciaux anglophones adoptent, dès 1996, une position commune qui est d'impliquer l'État fédéral dans l'Union sociale, tout en considérant qu'en matière sociale, c'est aux provinces de jouer le rôle le plus actif. Leur position n'est pas de refuser de faire au gouvernement fédéral une place permanente dans leurs domaines de juridiction, mais de négocier la nouvelle répartition des responsabilités que ce dernier recherche en jouant de son pouvoir de dépenser. Aussi n'est-il pas question à cette époque pour le gouvernement québécois, lequel tient à récupérer intégralement ses prérogatives constitutionnelles en matière sociale, de participer aux négociations de l'Union sociale. Ce n'est que fin 1997 qu'il entre véritablement en discussion avec les autres provinces. En août 1998, il signe avec elles une entente dans laquelle est reconnue la possibilité pour toute province de mener sa propre politique dans ses champs de compétence exclusive, ce qui implique qu'elle puisse se retirer d'un programme pancanadien 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 (Poirier, 1999; Noël, 2000a).

De son côté, le gouvernement fédéral, bien que réticent à se lier les mains, s'engage en décembre 1997 dans un processus de négociation qui aboutit début 1999 à l' "entente-cadre fédérale-provinciale sur l'Union sociale canadienne". Dans cette entente, les provinces anglophones acceptent un compromis qui constitue un recul important par rapport à leurs positions initiales de négociation élaborées en commun avec le Québec. L'accord est néanmoins ambivalent, car 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 les systèmes de santé provinciaux et d'abonder le régime national de prestations pour enfants nouvellement mis en place, ce qui signifie que le gouvernement fédéral accorde désormais plus de poids à la dynamique politique et sociale interne qu'aux "contraintes économiques" externes. L'entente est néanmoins jugée globalement défectueuse par divers observateurs tant au Canada anglophone (Robson et Schwanen, 1999) qu'au Québec (Gagnon dir., 2000) car elle présente entre autres le défaut majeur de ne pas reconnaître le droit de retrait, ce qui exclut à nouveau le Québec de toute possibilité d'adhésion à l'Union sociale.

En tout état de cause, par delà les implications immédiates de cette entente, le processus politique de l'Union sociale a profondément modifié le paysage politique canadien en ouvrant pour le pays une diversité de scénarios d'évolution possible. Outre le scénario récurrent reflétant le point de vue du Québec et dans lequel "deux logiques d'État" sont en présence dans le cadre d'un "fédéralisme classique" où les compétences sont clairement départagées, Gérard Boismenu et Jane Jenson en distinguent trois autres : un scénario interprovincialiste confédéraliste porté par les gouvernements conservateurs des deux provinces les plus riches, l'Ontario et l'Alberta, dans lequel les provinces se passeraient entièrement de l'État fédéral et établiraient consensuellement des normes (minimales) interprovinciales de politique sociale; un scénario porté par le gouvernement fédéral aux mains du parti libéral et qualifié de "décentralisation flexible avec normalisation centrale" ; un scénario soutenu par le front uni des provinces anglophones regroupées en Union sociale et mettant en avant une conception de ce qui est "national" comme ce qui est commun aux provinces et à l'État fédéral (Boismenu et Jenson, 1997).

L'entente de 1999 établit un compromis momentané entre ces diverses positions. D'abord, elle sanctionne le retrait momentané de la visée confédéraliste. Elle traduit par ailleurs un rapprochement du scénario fédéral de la "normalisation centrale" 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. Mais l'ironie de l'histoire est que cette situation renforce de fait l'asymétrie de la fédération et le caractère distinct du Québec du fait qu'il ne fait pas partie de l'Union sociale (Noël, 2000a). Et comme les politiques sociales prônées par les divers protagonistes sont moins éloignées au plan de leur contenu qu'en ce qui concerne l'architecture institutionnelle souhaitée pour les mettre en œuvre (Vaillancourt, 2001), la vision québécoise reste compatible avec des négociations bilatérales entre la province et le gouvernement fédéral, à l'instar de ce qui s'est mis en place dans d'autres secteurs comme celui des politiques actives de l'emploi.

La dynamique enclenchée par l'unilatéralisme des réformes fédérales de 1995 pourrait donc accélérer en pratique l'évolution du système fédéral canadien vers un système fédéral asymétrique et binational - pour ne pas dire multinational compte tenu qu'on ne prend pas en compte ici la place spécifique qui devrait revenir aux nations autochtones. L'Union sociale porte en effet en son sein le germe d'une conception de la nation qui est propre au Canada anglophone et dans laquelle 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 dans le cadre d'un fédéralisme interétatique. Mais 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. L'Union sociale pourrait ainsi déboucher sur une forme multinationale "partenariale" largement inédite de fédéralisme intergouvernemental (Noël, 1998).

Cette perspective prend également sens au niveau du contenu des politiques sociales. En effet, l'une des plus importantes réalisations de l'Union sociale est la mise en place en 1998 d'un Régime national de prestation pour enfants (RNPE) qui, par trois traits, témoigne d'un nouveau cours de l'État-providence canadien renouant avec ses principes fondateurs (Battle, 1997). Par son large caractère redistributif¹¹, le RNPE s'inscrit dans la tradition universaliste redistributive des politiques sociales canadiennes et, en mettant ainsi des limites à leur harmonisation continentale sur le modèle américain portée par l'ALENA, conforte le lien entre l'ensemble des provinces canadiennes. Le RNPE, programme "national" au sens où les provinces anglophones ont redéfini ce terme, est proche par ailleurs 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 (Prince, 2001), le RNPE correspond à une situation de "cogestion plus ou moins sous tutelle fédérale pour les provinces autres que le Québec" et "d'autonomie québécoise dans le secteur concerné, avec assurance d'une certaine compatibilité entre les arbitrages arrêtés au Canada", situation apparentée à celle qui, en 1965, a vu l'association informelle du Régime des pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec (Boismenu et Jenson, 1997). Ceci est à nouveau révélateur de l'évolution pragmatique du fédéralisme canadien vers un fédéralisme asymétrique.

¹¹ Pour une description du RNPE, cf. (Théret, 1999).

L'Union sociale illustre toutefois moins une restauration du fédéralisme coopératif des années 60 et 70 que sa réapparition dans le nouveau contexte de la dite "mondialisation" sous une forme plus centralisée et conflictuelle qui a été qualifiée de "fédéralisme de collaboration" (Battle, 1997, p. 115) et dont on a pu souligner à juste titre les limites du point de vue du Québec dont la spécificité de sa "collaboration" potentielle n'est pas reconnue (Noël, 2000b). Mais, en dynamique, ces limites ne sauraient préjuger de l'avenir du fédéralisme multinational asymétrique au Canada. Elles impliquent seulement que le Québec, pour forcer la reconnaissance de sa position asymétrique dans la fédération, continue de mettre sur son agenda des politiques sociales exemplaires pour l'ensemble du Canada et des négociations bilatérales.

La montée en puissance de l'Europe sociale : une évolution à la canadienne ?

Qu'en est-il du côté européen ? Si de 1957 à 1984, on a surtout assisté à "l'amoncellement de propositions sociales de la Commission "pendantes" devant le Conseil" et à une incapacité de les faire aboutir (Venturini, 1998), les années 1985-1992 ont été en revanche une période de transition ouvrant le processus d'extension des politiques sociales communautaires qu'on a pu observer depuis le Traité de Maastricht. Les institutions européennes se dotent dans cette période de nouveaux instruments d'intervention, le travail mené pour rétablir le vote à la majorité qualifiée (VMQ) dans l'Acte unique européen de 1987 étant le moment crucial à cet égard. Un autre fait marquant de ces années est que, bien que l'un d'entre eux, le Royaume Uni, ait refusé en 1989 de signer la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs, les Etats membres n'en décident pas moins en 1992 d'y faire référence dans un protocole annexé au Traité de Maastricht qui, tout en prenant acte du retrait britannique, institue un Accord sur la politique sociale qui étend les compétences communautaires, introduit le VMQ dans plusieurs domaines, et reconnaît le rôle des partenaires sociaux dans la réglementation sociale communautaire (Rhodes, 1995).

Ce faisant, le Traité de Maastricht institue un droit de retrait du type de celui reconnu en 1965 dans le régime des pensions contributives du Canada (ou de celui actuellement revendiqué par le Québec dans le cadre de l'Union sociale)¹². La notion de "droit de retrait"

¹² La similitude est encore plus frappante si on se rappelle que tout en influençant considérablement l'organisation de ce régime à l'administration duquel ils vont continuer de participer, les Québécois s'en sont retirés en mettant en place le leur propre (Banting, 1985). En effet, en 1989, "les Britanniques réussirent à diluer

n'est toutefois pas retenue dans le langage officiel européen qui parle de "coopération renforcée", terme qui valorise positivement l'intégration supranationale et le point de vue de l'Union, et non l'autonomie et le point de vue particulier de certains Etats membres. On retrouve donc ici l'effet de miroir dont on est parti : dans le contexte de multinationalisation du Canada, le droit de retrait est valorisé essentiellement par l'Etat-nation québécois en devenir, alors que dans celui de fédéralisation de l'Europe, il l'est a contrario par les institutions de l'Union qui y voient un moyen de poursuivre leur marche en avant vers plus d'intégration politique en dépit de l'opposition, voire de l'incapacité, de certains Etats membres¹³.

L'après-Maastricht voit une multiplication des initiatives de l'Union sur la base de ces innovations. Disposant de ressources institutionnelles nouvelles qui la conduisent à infléchir sa méthode d'intégration vers une action de type plus incitatif et coopératif, celle-ci va élargir le champ de ses compétences en matière sociale. La méthode de convergence qui a permis de créer l'UEM "déborde" d'abord dans le domaine de l'emploi, puis dans celui de la protection sociale. La politique de l'emploi est en effet posée comme priorité dès 1994. Ces évolutions sont sanctionnées en 1997 par le Traité d'Amsterdam où par ailleurs le mécanisme des coopérations renforcées est codifié.

La reconnaissance d'une compétence communautaire en matière d'emploi se traduit immédiatement par sa mise en action via une "procédure de convergence" utilisant ce qui sera qualifié ensuite de "méthode ouverte de coordination". Très proche de celle instituée dans le Traité de Maastricht pour le passage à l'euro (Atkinson, 2000), cette procédure vise à orienter les politiques nationales vers des objectifs quantifiés communs, et cela en laissant aux Etats membres le choix des moyens pour atteindre ces objectifs. "Des "lignes directrices pour l'emploi" sont ainsi adoptées chaque année par les Quinze, réunis au sein du Conseil qui statue à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Les Etats membres doivent traduire ces lignes directrices dans leurs politiques de l'emploi en établissant un plan national d'action (PNAE) dont la mise en œuvre sera examinée chaque année dans le cadre communautaire" (Aubin, 1999, p. 114). Le Sommet de Cologne en 1999 transformera cette

la substance et à modifier l'esprit d'un document auquel finalement ils ne souscrivent pas", la charte sociale ne faisant plus notamment référence aux droits sociaux des citoyens, mais des travailleurs, ce qui l'a réduit à un instrument subordonné de l'achèvement du marché unique (Rhodes, 1995).

¹³ Deux éléments sont décisifs dans cette inversion de sens ici et là dans la représentation de la géométrie variable et de l'asymétrie. D'une part, la mise en place de l'euro, du fait qu'elle admet non seulement que certains Etats membres puissent refuser de participer à l'union monétaire, mais aussi que d'autres, bien que désireux de la rejoindre, ne soient pas autorisés à le faire en raison des exigences des critères de convergence; d'autre part, l'accord de Schengen entre certains Etats membres relatif à l'ouverture anticipée de leurs frontières à la libre circulation des personnes, accord qui se situe à l'origine hors du cadre du Traité de Maastricht mais qui sera ultérieurement intégré dans le Traité d'Amsterdam.

politique de l'emploi en une " politique pour l'emploi " devant impliquer toutes les politiques et actions communautaires ainsi que rétroagir sur les orientations fixées pour la politique macro-économique. Enfin, en 2000, une " puissante impulsion " est donnée à la dimension " providentialiste " de l'Europe (Atkinson, 2000). La " méthode ouverte de coordination " est étendue à la protection sociale, domaine où le vote à l'unanimité reste néanmoins requis. Sous la forme prioritaire de la " promotion de l'inclusion sociale " et de " l'éradication de la pauvreté ", la protection sociale est incorporée dans l'agenda social européen annexé au Traité de Nice signé en décembre. Chaque État membre doit mettre " en œuvre d'ici juin 2001, en application de la méthode de coordination ouverte (...), un plan national d'action de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale couvrant une période de 2 ans, sur la base des objectifs arrêtés en commun. Ce plan précise les progrès visés par les politiques nationales et mentionne les indicateurs utilisés pour apprécier les résultats des actions entreprises " (Conseil européen, 2000, p. 14)¹⁴.

Il est évidemment trop tôt pour évaluer la portée réelle de ces nouvelles politiques européennes. On dispose certes de plus de recul et d'information pour ce qui concerne la politique de l'emploi, mais son bilan n'en reste pas moins difficile à établir, au-delà du constat de la stabilisation de la référence à " la promotion de l'emploi comme solution universelle pour résoudre tous les problèmes sociaux " (Barbier, 2001). Car il est probable que la récente baisse du chômage en Europe ait été plus le fait d'un " retour de la croissance que d'un changement significatif des méthodes de régulation du marché du travail " (Chassard, 2001, p. 23). De plus, même si la stratégie européenne pour l'emploi y a joué un rôle, il est difficile d'estimer la part de ce qui relève de sa méthode et de celle qui tient à l'orientation de ses lignes directrices.

Les limites de la méthode ouverte de coordination sont celles de toute politique incitative qui ne mobilise que des fonds marginaux (Barbier, 2000), limites reconnues par les instances communautaires pour la convergence économique puisque celle-ci a été soutenue par des obligations et des sanctions. Plusieurs observateurs pensent néanmoins que le processus mis en œuvre est porteur de réelles potentialités et que " la pression exercée au plan politique sur les Etats membres ne doit pas être sous-estimée. (...) L'impact médiatique et politique de recommandations critiques sur un sujet aussi sensible que l'emploi est évident et n'a pas besoin de s'appuyer sur des sanctions juridiques ou financières " (Aubin, 1999, p. 121). En

¹⁴ La méthode ouverte de coordination fait aussi appel à l'échange d'expériences et à la généralisation des meilleures pratiques d'un Etat à l'autre, ce qui fait écho à la " méthode " canadienne de construction de l'Etat-providence à partir de la généralisation d'innovations provinciales (Théret, 1997). En outre, on peut observer que, comme le RNPE au Canada, c'est à partir du thème de la pauvreté que " l'union sociale " européenne cherche à se constituer prioritairement.

outre les Plans National d'Action pour l'Emploi (PNAE) ont un impact politique proprement national : ils sont susceptibles de modifier les rapports de force et les arbitrages entre les administrations de l'emploi et des finances tout en favorisant "l'implication des acteurs nationaux dans les travaux communautaires" (ibid., p. 120). Enfin a été ainsi créé chez les élites politiques et bureaucratiques européennes une dynamique puissante de remise sur l'agenda de l'objectif du plein emploi (Chassard, 2001).

Ceci conduit à se demander si les résultats "plutôt mitigés" à ce jour de la stratégie européenne de l'emploi ne sont pas dus à l'orientation et au contenu même des politiques prônées qui ont continué d'aller dans le sens exclusif de la modération salariale et de la flexibilité des marchés du travail (ibid.). Les années 1990 ont en effet vu s'opérer l'ajustement idéologique de la Commission à l'agenda social néolibéral, en contraste avec sa politique antérieure visant à renforcer les droits des travailleurs. Or "l'absence de consensus sur le fond et la confrontation entre les positions parfois radicalement opposées des États membres qui tendent à se neutraliser mutuellement confère un avantage très net à celui qui tient initialement la plume, en l'occurrence la Commission" (Aubin, 1999, p. 116). Ce jeu récurrent du conditional agenda setting power de la Commission fait que les résultats de la stratégie menée dépendent dans une large mesure de ses positions idéologiques.

Prenant acte de cette situation, divers observateurs considèrent qu'il y a eu un changement structurel de paradigme du "modèle social européen" mis en avant par les institutions européennes, avec passage d'un modèle redistributif de solidarité à un modèle de solidarité concurrentielle et productiviste (Streeck, 1999). Mais l'année 2000 constitue peut-être un point de rebroussement par rapport à ce changement. On peut noter en effet une inflexion significative du discours de l'agenda social européen annexé au Traité de Nice. Quatre thèmes constitués en tabous dans les années 90 (Math, 2000) sont à nouveau mis en avant : "retour au plein emploi" et "réduction des inégalités"¹⁵ ; affirmation de ce que le social ne peut être réduit à l'économie même s'il doit en favoriser le développement¹⁶ ; refus de la dichotomie simple entre Etat et marché avec place faite à l'économie sociale et à la société civile¹⁷. Cette inflexion qui n'est pas seulement rhétorique puisqu'elle spécifie un nouvel

¹⁵ "Le dynamisme de la croissance en Europe, soutenu par la poursuite des réformes structurelles, doit permettre de *réaliser l'objectif d'un retour au plein emploi*. Cette perspective implique des politiques ambitieuses en termes d'augmentation des taux d'activité, de *diminution des écarts régionaux*, de *réduction des inégalités* et de *amélioration de la qualité de l'emploi*" (Conseil européen, 2000, p. 5).

¹⁶ Pour la Commission, "la double finalité de la politique sociale doit être soulignée : l'agenda doit renforcer le rôle de la politique sociale en tant que facteur de compétitivité; il doit lui permettre parallèlement d'être plus efficace dans la poursuite de ses finalités propres en matière de protection des individus, de réduction des inégalités et de cohésion sociale" (Conseil européen, 2000, p. 4).

¹⁷ "La perspective de réalisation du plein emploi doit s'accompagner d'efforts résolus pour faciliter la participation du plus grand nombre au marché du travail, ce qui implique en particulier de renforcer les

agenda, n'est pas sans rappeler celle qu'on a pu également observer entre 1995 et 1999 au Canada. Elle pourrait bien exprimer une contradiction structurelle entre l'agenda néolibéral et les nécessités de correction des inégalités sociales et régionales pour assurer la cohésion sociale et le lien territorial dans des contextes de fédéralisme intergouvernemental propices au jeu de forces centrifuges (Théret, 1999b et 2001b). Or pour régler un problème de cette ampleur, le seul recours à la méthode ouverte de coordination est clairement insuffisant. Car, pour mettre les différents Etats membres en situation de respecter un même benchmarking qui exige des dépenses supplémentaires, comme c'est le cas par exemple de la lutte contre l'exclusion et pour l'éradication de la pauvreté, l'Union peut difficilement échapper à la nécessité d'opérer des redistributions financières significatives¹⁸.

En bref, la méthode ouverte de coordination est un moyen alternatif aux coopérations renforcées de concilier le principe de subsidiarité qui, dans le domaine de la protection sociale, conduit au veto, avec un développement pertinent des compétences de l'Union en la matière. Mais ce développement ne se justifie que s'il a pour objectif la réduction des inégalités de ressources entre Etats membres et il ne saurait en ce cas prendre la seule forme de la soft law. Le progrès de l'Europe sociale est donc suspendu à un accroissement des ressources budgétaires de l'Union et se heurte alors aux décisions prises dans l'Agenda 2000 signé à Cologne en 1999 qui bloquent pour plusieurs années toute nouvelle progression de ces ressources. La méthode ouverte de coordination peut aider à faire prendre conscience de la nécessité d'une extension du pouvoir fiscal de l'Union, mais elle ne saurait s'y substituer. Elle ne peut combler le manque d'un véritable gouvernement européen de type démocratique (Boyer et Dehove, 2001), embryon d'un Etat fédéral doté d'une capacité fiscale suffisante pour opérer des péréquations¹⁹.

On voit ainsi que l'Union européenne est comme le Canada à une croisée des chemins et que, pour s'y orienter, elle est bloquée par l'agenda financier de Cologne tout comme la fédération canadienne l'est par l'entente-cadre sur l'Union sociale. Certes le blocage en Europe est en ce domaine d'ordre financier tandis qu'il est au Canada d'ordre réglementaire, voire constitutionnel. Mais ce n'est là, à nouveau, que le reflet de leurs trajectoires à rebours

politiques visant à (...) offrir par une mobilisation de tous les acteurs, en particulier ceux de l'économie sociale et solidaire, des perspectives d'intégration pour les plus vulnérables" (Conseil européen, 2000, p. 10).

¹⁸ Dans le *benchmarking* en matière d'éradication de la pauvreté proposé par le gouvernement belge, il s'agirait pour tous les Etats membres d'égaliser la performance moyenne des trois Etats membres les plus efficaces en matière de lutte contre la pauvreté, ce qui impliquerait, selon certaines estimations, de réduire le taux de pauvreté moyen européen de 18% à 12% et, pour cela, d'augmenter les transferts sociaux de 2% du PIB (Atkinson, 2000).

¹⁹ Le faible volume des fonds structurels n'est pas le seul problème. Leur logique de fonctionnement est également inadéquate puisqu'elle n'est pas de péréquation, mais de distribution ponctuelle, ciblée et

l'un de l'autre sur l'axe d'une fédéralisation multinationale. Cela dit, tout comme l'Union sociale au Canada, la mise en construction de l'Europe sociale pose désormais de manière incontournable la question du renouvellement des formes politiques de l'Union elle-même, un renouvellement qui peut être envisagé à partir de quatre scénarios construits en croisant les deux variables suivantes (cf. tableau 1): 1/le degré de souveraineté politique, fort ou faible, que devrait conserver les Etats membres selon la forme inter ou intra-étatique que prendrait alors l'Union ; 2/ l'échelle de son espace de solidarité, national ou communautaire, en relation avec l'émergence ou non d'un financement supranational venant s'ajouter aux financements nationaux.

Tableau 1 : Scénarios d'Europe politique et sociale

<u>Modèle politique</u> <input type="checkbox"/>	interétatique		intraétatique	
<u>Espace de solidarité sociale</u> <input type="checkbox"/>	Principe de reconnaissance mutuelle	Maintien des spécificités nationales <input type="checkbox"/>	Harmonisation supranationale <input type="checkbox"/>	Principe de convergence
Maintien des financements nationaux	a : primat de l'intergouvernemental <u>Confédéralisme</u>	Absolu : "l'Europe en panne"	Par le marché : "l'Europe libérale"	b : Union forte et centralisée par le moyen du droit : <u>Fédéralisme "à l'américaine"</u>
Développement du financement communautaire	d : équilibre entre intergouvernemental et supranational <u>Fédéralisme "à la canadienne"</u>	Relatif : "l'Europe de l'égalité dans la différence"	Par le politique "l'Europe de l'intégration sociale "	c : Union forte et centralisée par le moyen de la monnaie : <u>Fédéralisme "à l'allemande"</u>

Le scénario (a) dit " confédéraliste " et de " l'Europe en panne ", porté principalement par le Royaume Uni, mais aussi par le Danemark et la Suède qui refusent l'intégration monétaire, est celui du maintien jaloux d'un maximum de compétences par les Etats membres. Le scénario (b) dit " fédéraliste à l'américaine " et de " l'Europe libérale " est à l'inverse celui de l'hégémonie du supranational avançant dissimulé derrière les " lois du marché ", les règles de la concurrence et le respect des " quatre libertés " sur lesquelles veille la Cour européenne de justice. C'est le scénario favori de l'eurocratie néolibérale, en poste notamment dans les

conditionnelle, plus proche de la logique des *grants-in-aid* américains que des programmes de transfert canadiens.

directions générales les plus influentes - affaires économiques, finance, concurrence - de la Commission. Ces deux scénarios ont en commun que les innovations politiques et sociales y sont non avenues : on lutte pour maintenir le statu quo ante dans un cas; on laisse le marché opérer les choix sociaux dans l'autre. Sans réponses notamment aux problèmes socio-économiques et sociopolitiques que le passage à l'euro pose, ils restent néanmoins pertinents en tant que scénarios de la "non-décision" ou "au fil de l'eau".

En revanche les scénarios (c) de “ l'Europe de l'intégration sociale ” et (d) de “ l'Europe de l'égalité dans la différence ” sont des scénarios de retour du politique. Le scénario (c) dit aussi “ fédéraliste à l'allemande ” est porté par les pays fondateurs, l'Allemagne bien sûr²⁰, mais aussi l'Italie, le Bénélux et la France (surtout celle de Mitterrand et de Delors lorsque celui-ci était président de la Commission). Il correspond à une intégration politique et sociale par harmonisation institutionnelle et hiérarchisation des pouvoirs entre l'Union et les Etats membres. On est ici, comme dans le cas b de l'Europe libérale, dans une visée fédéraliste de type intra-étatique dont la Banque centrale européenne est l'illustration.

Le scénario “ fédéraliste à la canadienne ” (d) correspond, quant à lui, au perfectionnement de l'ébauche que constituent déjà, en pratique, les institutions européennes avec leur absence de hiérarchie claire entre elles, leur mixité supranationale-intergouvernementale, les possibilités de coopérations renforcées et de coordination ouverte qu'elles autorisent. C'est un scénario dans lequel l'affirmation de la nécessité d'un gouvernement européen démocratiquement légitime s'accompagne d'une volonté de limiter le rôle de l'Union à la high politics (défense commune, maintien de la paix entre les Etats membres, gestion fonctionnelle des biens publics communs comme la monnaie, la coordination des politiques nationales porteuses d'externalités transfrontalières, les normes communes de protection sociale, etc.). Ce scénario est porté à l'heure actuelle par des forces disparates et relevant plus du champ intellectuel que des champs politique et bureaucratique²¹. Les pratiques consistant, depuis Maastricht, à concilier principe de subsidiarité et développement des compétences sociales de l'Union, reconnaissance des spécificités historiques, culturelles et sociales des Etats membres et intégration économique, monétaire et politique, montrent néanmoins qu'il fait de plus en plus sens y-compris dans ces derniers champs.

²⁰ Ce scénario a été récemment appelé de ses vœux par l'actuel ministre allemand des affaires étrangères (Fisher, 2000), mais il est caractéristique de ses apories que, pour lui donner crédibilité, il soit alors envisagé par celui-ci comme une reconstruction à mener en dehors des institutions actuelles de l'Union européenne par le noyau dur des pays fondateurs, éventuellement élargi à quelques membres supplémentaires.

²¹ Ainsi il est évoqué en France, par exemple, dans une toute une série de textes dont certains constituent des rapports d'expertise officiels - cf. (Leibfried, 1994), (Wallace, 1994), (Leibfried et Pierson eds, 1995), (Croisat, 1996); (Dehove, 1997); (Théret, 1997); (Maurice, 1999); (Quermonne, 1999); (Croisat et Quermonne, 1999); (Dehove et Théret, 2000); (Théret, 2001a); (Boyer et Dehove, 2001). Du côté politique, il transparaît dans la conversion récente de Jacques Delors à l'idée d'une fédération d'Etats-nations.

Le fait qu'il soit ouvert aux compromis avec les partisans des autres évolutions nous conduit d'ailleurs à en faire la voie d'intégration politique la plus probable. Il nous semble, en effet, que devant les problèmes politiques et sociaux posés par la construction d'une " Europe libérale " (**b**), ses partisans devraient, par effet d'engrenage, se replier sur le modèle de " l'Europe de l'intégration sociale " (ce qu'on a déjà commencé à observer du côté de la Commission vers la fin des années 90). Toutefois, vu les difficultés de l'harmonisation en matière sociale et la résistance du côté de l'intergouvernementalisme, les partisans de ce modèle devraient à leur tour pencher vers la solution de " l'Europe de l'égalité dans la différence " (**d**) (objectif désormais officiel du benchmarking et de la coordination ouverte). Enfin, dans la mesure où, dans une logique souverainiste, ils prennent conscience de l'intérêt de définir un partage des compétences plus clair entre l'Union et les Etats membres, les partisans de " l'Europe en panne " (**a**) devraient aussi finir par adhérer à ce modèle **d**.

Nos quatre scénarios pour l'UE sont en correspondance avec ceux proposés par Boismenu et Jenson (1997) pour le Canada et qu'on a rappelés ci-dessus. Comme l'illustre le tableau 2, en cas de convergence des stratégies des acteurs européens vers le scénario (**d**) qui mobilise un fédéralisme exécutif coopératif (la méthode ouverte de coordination) ouvert à l'asymétrie (les coopérations renforcées), la proximité des voies européenne et canadienne de construction d'un fédéralisme multinational asymétrique s'accroîtrait.

Tableau 2 : Scénarios d'évolution de la fédération canadienne

<i>Modèle politique</i>	Interétatique		Intra-étatique
<i>Espace de solidarité sociale</i>	⇒ Principe de reconnaissance mutuelle	Maintien des spécificités provinciales	Harmonisation fédérale
Financements provinciaux	⇓ a : primat de l'interprovincialisme <u>Modèle confédéral</u>	Absolu : "le Canada conservateur des provinces les plus riches"	Principe de convergence b : Union forte et centralisée par le moyen du droit : <u>Modèle américain</u>
Péréquation fédérale	d : équilibre entre intergouvernemental et fédéral <u>Modèle fédéral "partenarial"</u>	Relatif : "le Canada multinational asymétrique"	Par le politique c : Union forte et centralisée par la protection sociale : <u>Modèle allemand</u>

CONCLUSION

L'utopie originelle des Etats-Unis d'Europe sur le modèle américain, avec ce qui l'accompagnait, la volonté d'harmoniser par le droit ou en les faisant converger par le jeu du marché les institutions politiques et sociales des divers Etats membres, a pris du plomb dans l'aile. Elle a beaucoup cédé de terrain à l'idée que l'Europe ne pourra être qu'un fédéralisme multinational sui generis, devant reconnaître, voir valoriser les différences, et faire fonctionner certaines asymétries dans le cadre d'un fédéralisme coopératif intergouvernemental (et donc non plus de type allemand) où les instances fédérales n'auront pas la légitimité nationale nécessaire pour réduire les Etats membres à de simples collectivités territoriales décentralisées. Au Canada, tout autant, l'heure est au fédéralisme multinational et au besoin de reconnaissance officielle dans le pacte fédéral des asymétries existantes.

Ainsi le défi de la fédéralisation lancé à une Union européenne - qui est simultanément sommée de s'élargir (et donc d'augmenter son hétérogénéité) et de s'approfondir (au plan de la démocratie politique et sociale) - fait-il écho au défi de la multinationalisation auquel le Canada doit de son côté faire face. Le fait que pour affronter ces défis, les deux espaces politiques aient été conduits à expérimenter des instruments très similaires est un gage de ce qu'ils sont sans doute en train de tracer une voie nouvelle. Car si le "droit de retrait" au Canada se mire dans les "coopérations renforcées" de l'Union européenne, si le "fédéralisme de collaboration" se reflète dans la "méthode ouverte de coordination", c'est que ces innovations institutionnelles ont une portée plus générale que réduite aux contextes qui les ont vu naître.

Compte tenu de l'effet de miroir qui lie les deux espaces, l'analyse croisée de leur histoire récente montre enfin deux choses. D'un côté l'institutionnalisation dans l'UE des coopérations renforcées et le développement d'une méthode ouverte de coordination des politiques nationales permet de situer les principaux points d'achoppement du fédéralisme canadien, l'un dans la difficulté à y reconnaître institutionnellement la spécificité nationale du Québec, l'autre dans l'incapacité à mettre en place consensuellement une véritable régulation par le droit de retrait du pouvoir fédéral de dépenser. Réciproquement l'importance de la redistribution sociale et interrégionale organisée par l'Etat fédéral canadien dans la reproduction de la fédération révèle clairement que, dans un futur très proche, la construction politique et sociale multinationale de l'Europe butera sur son incapacité budgétaire à mener une politique redistributive interrégionale à un niveau pertinent.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Atkinson, T. (2000). Agenda social européen : comparaison des pauvretés et transferts sociaux. in Conseil d'Analyse économique, *Questions européennes*, Paris: La documentation française, 57-70.

Aubin, C. (1999). Comment Bruxelles traite du social : l'exemple de la stratégie européenne pour l'emploi. *Revue française des affaires sociales*, 53 (3-4), 107-124.

Banting, K. G. (1985). Federalism and Income Security: Themes and Variations. in T. J. Courchene, D. W. Conklin, & G. A. Cook (eds), *Ottawa and the Provinces: The Distribution of Money and Power*, Vol. 1., Toronto: Ontario Economic Council, 253-76.

Barbier, J. (2000). La Stratégie européenne pour l'emploi, deux ans après, *Centre d'Etudes de l'Emploi*, 4 pages, (37), janvier.

Barbier, J. (2001). Europe sociale : l'emploi d'abord, *Centre d'Etudes de l'Emploi*, 4 pages, (44), mars.

Battle, K. (1997), The 1997 Budget and the Child Benefits Package. in T. J. Courchene, and T. A. Wilson (eds), *The 1997 Federal Budget: Retrospect and Prospect*, Kingston: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University - Institute for Policy Analysis, University of Toronto, 85-116.

Beer, S. H. (1995). Federalism and the Nation State: What can be Learned from the American Experience? in K. Knop, S. Ostry, R. Simeon, & K. Swinton (eds), *Rethinking Federalism. Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*, Vancouver: University of British Columbia Press, 224-249.

Boismenu, G., & Jenson, J. (1997). La dislocation du régime de citoyenneté canadien et l'évolution du régime fédératif. *Cahiers d'Histoire*, 17(1-2), p. 126-146.

Boyer, R., & Dehove, M. (2001). Du "gouvernement économique" au gouvernement tout court. Vers un fédéralisme à l'européenne. *Critique internationale*, (11), 179-195.

Burgess, A. (1996).

Cairns, A. C. (2000.). *Searching for Multinational Canada: The Rhetoric of Confusion*. Center for Constitutional Studies, avril 13, mimeo.

Chassard, Y. (2001). European Integration and Social Protection. From the Spaak Report to the Open Method of co-ordination. in I. Begg, & D. Mayes (eds), *Social Exclusion and Social Protection: the Future Role for the European Union*, London: Edward Elgar Publishers.

Conseil européen (2000). *Treaty of Nice. Provisional text approved by the Intergovernmental Conference on institutional reform, 7th, 8th and 9th, december 2000*. Brussels: Conference of the representatives of the governments of the member states.

Council (Employment and Social Policy) (2000). *Outcomes of Proceedings: Follow-up of the Lisbon European Council - Conclusions of the Council (Employment and Social Policy) of 6 june 2000*. Brussels: CCE.

Courchene, T. J. (1986). *La gestion économique et le partage des pouvoirs*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.

Croisat, M. (1996). Le fédéralisme dans l'Union Européenne au regard de l'expérience canadienne. in F. d'Arcy, & L. Rouban (sous la direction de), *De la cinquième République à l'Europe. Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris: Presses de Sciences Po, 243-258.

Croisat, M., & Quermonne, J. (1999). *L'Europe et le fédéralisme*. Paris: Montchrestien.

Dehove, M. (1997). L'Union européenne inaugure-t-elle un nouveau grand régime d'organisation des pouvoirs publics et de la société internationale ? *L'Année de la régulation*, I, 11-84.

Dehove, M., & Théret, B. (2000). L'Union européenne comme innovation institutionnelle. in M. Tallard, B. Théret, & D. Uri (sous la direction de), *Innovations institutionnelles et territoires*. Paris: L'Harmattan.

Fisher, J. (2000), *De la confédération à la Fédération - réflexion sur la finalité de l'intégration européenne*, discours prononcé à l'université Humbolt de Berlin, 12 mai, http://www.auswaertiges-amt/6_archiv/2/r/r000512c.htm

Gagnon, A. G. (sous la direction de) (2000). *L'union sociale canadienne sans le Québec. Huit études sur l'entente-cadre*. Montréal: Editions Saint-Martin.

Haas, E. (1958). *The uniting of Europe*. London: Stevens Press.

Héritier, A. (1999). *Policy Making and Diversity in Europe - Escaping the Deadlocks*. Cambridge: Cambridge University Press.

Leibfried, S. (1994). The Social Dimension of the European Union: En Route to Positively Joint Sovereignty. *Journal of European Social Policy*, 4(4), 239-262.

Leibfried, S., & Pierson, P. (eds) (1995), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington D.C.: Brookings Institution.

Leman, C. (1977). Patterns of Policy Development: Social Security in the United States and Canada. *Public Policy*, 25(2), 261-280.

Maioni, A. (1992). *Explaining Differences in Welfare State Development: A Comparative Study of Health Insurance in Canada and the United States*. Doctoral dissertation, Northwestern University.

Math, A. (2000). Protection sociale et inégalités : les débats européens. in C. Daniel, & C. Le Clainche (sous la direction de), *Réduire les inégalités : quel rôle pour la protection sociale ?*, Paris: DREES - MIRE, 59-70.

Maurice, J. (sous la direction de) (1999). *Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ?* Paris: La documentation française - Commissariat Général du Plan.

Noël, A. (1998). Le principe fédéral, la solidarité et le partenariat. in Guy Laforest et Roger Gibbins (sous la direction de), *Sortir de l'impasse. Les voies de la réconciliation*, Montréal: IRPP, 263-295.

Noël, A. (2000a). Étude générale sur l'entente. in A. G. Gagnon (sous la direction de), *L'union sociale canadienne sans le Québec. Huit études sur l'entente-cadre*, Montréal: Editions Saint-Martin, 19-48.

Noël, A. (2000b). Without Quebec: Collaborative Federalism with a Footnote?. *IRPP Working Paper*, 1 (2), march.

Nye, J. (1971). Comparing common markets: A revised neofunctional model. in L. Lindberg, & S. Scheingold (eds.), *Regional Integration*, Cambridge: Harvard University Press.

Poirier, J. (1999), The Social Union: Solution or Challenge for Canadian Federalism, in S. Vansteenkiste, & M. Taeymans (eds), *Sociaal Beleid en Federalisme*, Bruxelles: Larcier, 25-84.

Poirier, J. (2001), Le défi de la cohésion sociale dans les espaces politiques multinationaux. La décentralisation du pouvoir normatif dans le domaine social en Europe et au Canada, communication au *Colloque sur la cohésion sociale*, université du Québec à Montréal, 25-27 janvier.

Prince, M. J. (2001). Canada's Multiple Welfare States: Social Policies and the Social Union in a Pluralist Age, communication au Colloque *Back to the Table: a New Social Union for 2002?*, Montréal, IRPP.

Quermonne, J.-L. (sous la direction de) (1999). *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*. Paris: La documentation française - Commissariat Général du Plan.

Resnick, P. (1994). Toward a Multinational Federalism: Asymmetrical and Confederal Alternatives. in F. L. Seidle (ed.), *Seeking a New Canadian Partnership: Asymmetrical and Confederal Options*, Montreal: IRPP.

Rhodes, M. (1995). A Regulatory Conundrum: Industrial Relations and the Social Dimension. in S. Leibfried, & P. Pierson (eds), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington D.C.: Brookings Institution, 78-122.

Robson, W. B. P., & Schwanen, D. (1999). The Social Union Agreement: Too Flawed to Last. *Backgrounders*, 8 février, Toronto: CD Howe Institute.

Rocher, F. (1998). Partenariat économique et intégration politique : sur les modalités relatives au maintien de l'union économique. in G. Laforest, & R. Gibbins (dir.), *Sortir de l'impasse. Les voies de la réconciliation*, Montréal: IRPP, 121-156.

Sbragia, A. M. (1993), The European Community: A Balancing Act, *Publius: The Journal of Federalism*, 23: 23-38.

Scharpf, F. W. (1988). The joint-decision trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public administration*, 66, 239-78.

Simeon, R. (1972). *Federal-provincial diplomacy : the making of recent policy in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.

Smiley, D. V. (1977). Federal-Provincial Conflict in Canada. in J. P. Meekison (ed.), *Canadian Federalism: Myth or Reality*, Toronto: Methuen, 2-18.

Streeck, W. (1999). Competitive solidarity: Rethinking the "European Social Model". *Max Planck Institute für Gesellschaftsforschung Working Paper*, 99 (8), 4 p.

Théret, B. (1997). *Du fédéralisme et de la protection sociale en Amérique et en particulier au Canada. L'État-providence canadien en perspective historique et comparée avec le système américain de politiques sociales en vue d'en tirer quelques enseignements pour la consolidation sociale de l'Union européenne*. Paris: Rapport pour le Commissariat Général du Plan, 352 p.

Théret, B. (1999a). "Federalism and Regionalism: a comparative analysis of the regulation of economic tensions between regions by intergovernmental transfers programs in Canada and the USA", *International Journal of Urban and Regional Research*, 23(3), 479-512 .

Théret, B. (1999b). *De l'assurance-emploi au régime national de prestations pour enfants : l'Etat-providence canadien aux risques de la mondialisation et de la désagrégation de la fédération*. Paris - Montreal: <http://www.unites.uqam.ca/gric/index.html>, 138 p.

Théret, B. (2001a). L'Europe sociale, condition de l'Europe politique. in G. Schumacher (org.), *L'Europe sociale: le défi*, Nancy - Nürtingen: FUEVOCOPLU, 1-25.

Théret, B. (2001b). La protection sociale dans le pacte fédéral canadien. Histoire d'une crise et de son dénouement. *Critique internationale*, (11), 145-160.

Tsebelis, G., & Kreppel, A. (1998). The history of conditional agenda-setting in European institutions. *European Journal of Political Research*, (33), 41-71.

Turp, D. (2000), Souveraineté, fédéralisme et organisations internationales, Intervention aux Treizièmes Entretiens du Centre Jacques Cartier " Etats-nations, multinationales et organisations supranationales ", université de Montréal, 4 octobre.

Vaillancourt, Y. (2001). Le modèle québécois de politiques sociales et ses interfaces avec l'Union sociale canadienne, communication au Colloque *Back to the Table: a New Social Union for 2002?*, Montréal, IRPP.

Venturini, P. (1998). Les perspectives de la politiques sociale européenne : quelques réflexions. in *Les enjeux sociaux de l'union économique et monétaire*, Bruxelles: Observatoire social européen.

Wallace, W. (1994). *Regional Integration: The West European Experience*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.