

RAPPORT DU RAPPORTEUR
CONCERNANT LES TABLES RONDES DE
L'ENTENTE-CADRE SUR L'UNION SOCIALE
SASKATOON – 23 SEPTEMBRE 2002
MONCTON – 27 SEPTEMBRE 2002
OTTAWA – 30 SEPTEMBRE 2002

INTRODUCTION AUX TABLES RONDES

La dernière section (article 7) de l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) prévoit la tenue d'un examen :

« Avant la fin de la troisième année de l'entente-cadre, les gouvernements entreprendront conjointement une évaluation complète de l'entente et de sa mise en œuvre et ils feront, s'il y a lieu, les ajustements nécessaires à l'entente-cadre. Cette évaluation comportera un volet consultatif important qui permettra à la population et à toutes les parties intéressées, y compris les spécialistes de la politique sociale, les entreprises et les organismes bénévoles, de se faire entendre et de faire valoir leur point de vue. »

Afin de satisfaire en partie aux exigences de cet article, le Conseil ministériel fédéral, provincial et territorial sur la refonte des politiques sociales a organisé trois tables rondes, respectivement à Saskatoon, à Moncton et à Ottawa. Les participants provenaient d'organisations non gouvernementales, de groupes d'employeurs, du milieu syndical, d'organisations autochtones, d'instituts de recherche en politiques publiques et du milieu universitaire. Les membres du comité directeur fédéral-provincial-territorial ont dressé des listes de participants potentiels. Bien que présents aux tables rondes, les fonctionnaires des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux n'ont pas pris part aux discussions, le temps alloué étant entièrement réservé aux observations des participants invités.

Chaque table ronde s'est déroulée sur le même modèle. Avant la rencontre, les participants ont reçu une copie du texte de l'ECUS et la liste des questions visant à stimuler leurs réflexions. Ils ont aussi été aiguillés vers un site Web contenant

des informations de base et des commentaires sur l'ECUS. La discussion était structurée afin de maintenir l'attention sur l'Entente-cadre proprement dite et sur sa mise en œuvre, et non pas sur des secteurs de politiques ou de programmes particuliers.

Pour commencer, l'animateur a demandé aux participants de se présenter à tour de rôle et d'indiquer dans quelle mesure l'Entente-cadre leur était familière et quelles sections du document les intéressaient particulièrement. Ensuite, les participants ont examiné et commenté l'ECUS, article par article. Après cet examen approfondi, ils ont été priés de faire des suggestions sur la mise en œuvre de l'Entente-cadre ou les modifications qui pourraient y être apportées.

APERÇU GÉNÉRAL DES TABLES RONDES

L'animateur a d'abord fait valoir que la réunion avait pour but de permettre aux participants d'exprimer leurs points de vue et qu'on ne s'attendait à aucun consensus ou résultat précis. Le contenu du présent rapport est fondé sur les vues, critiques et observations des participants. Pour certains articles de l'Entente-cadre, notamment le pouvoir fédéral de dépenser, il y a eu des divergences d'opinion fondamentales sur les rôles respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux. D'autres sujets, par contre, comme la participation des citoyens, ont donné lieu à des idées fort convergentes sur l'application de la section du document portant sur cette question. Enfin, d'autres dispositions, telles que la prévention et le règlement des différends, ont suscité moins de commentaires. Le degré de connaissance de l'Entente-cadre variait énormément d'un participant à l'autre. Même si ce fait n'a pas nui à la discussion en général, il a néanmoins limité le nombre et la durée des interventions de certains participants.

Le manque de visibilité relative de l'ECUS au sein de la population a été soulevé dans tous les ateliers. Comme un des participants l'a fait remarquer, l'ECUS est un mystère pour la plupart des Canadiens. Les médias n'en font pas état ou le font très peu. Tout en reconnaissant l'importance de la teneur de cette entente,

bon nombre de participants ont dit qu'ils connaissaient mal ses détails et étaient peu au fait de son application. D'autres ont avoué n'y avoir pas beaucoup réfléchi depuis sa signature en 1999.

En dépit du manque de sensibilisation du public, les participants, pour la plupart, ont semblé favorables à l'Entente-cadre. Même s'ils avaient des questions ou des appréhensions concernant le but ou la signification de certaines phrases ou de certains articles et qu'ils estimaient qu'il restait encore du chemin à faire, ils semblaient croire que l'ECUS pouvait devenir un facteur important de l'évolution du fédéralisme canadien.

Il était également entendu que l'ECUS reflétait les années écoulées entre les négociations constitutionnelles infructueuses de Charlottetown en 1992, lorsque le concept d'« union sociale » est apparu pour la première fois, et l'adoption par les premiers ministres de l'Entente-cadre¹ en 1999. L'ECUS a pris forme après le rejet de l'Accord de Charlottetown et l'abandon des initiatives de réforme constitutionnelle qui ont été lancées par la suite. Il est ressorti des commentaires formulés aux tables rondes que l'Entente-cadre est une solution de rechange à la réforme constitutionnelle et qu'elle découle de l'établissement du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), de la consternation des provinces/territoires face à la réduction des paiements de transfert du gouvernement fédéral et des efforts déployés par tous les gouvernements pour réduire leur déficit. L'ECUS est donc considérée comme un produit de son époque, enraciné dans l'histoire des années 90.

De l'avis de nombreux participants, l'ECUS est strictement un document reflétant les processus de relations intergouvernementales. Quelqu'un l'a décrite comme un document « fait par les gouvernements, pour les gouvernements ». Cette façon de voir a conduit certains à parler de « fédéralisme exécutif ». D'autres ont dénoncé le secret qui entoure les négociations et les processus intergouvernementaux de même que le fait que le public soit exclu des délibérations. Dans ce contexte, les participants ont largement appuyé l'ajout de

dispositions favorisant la participation des citoyens. Une mise en garde a toutefois été faite, à savoir la possibilité que les processus de l'Entente-cadre portent atteinte aux sources traditionnelles de la démocratie canadienne comme les partis politiques, qu'ils viennent limiter le dialogue politique et embrouiller la responsabilisation gouvernementale. Plusieurs ont souligné l'utilité et l'importance des comités parlementaires et législatifs en tant que mécanismes pour participer au débat sur les politiques publiques.

L'ECUS a également été décrite comme une autre étape de l'évolution de la politique sociale d'après-guerre et comme une partie intégrante du cadre constitutionnel. Vu qu'elle ne date que de trois ans et que sa mise en œuvre est toujours en cours, certains estimaient qu'il était trop tôt pour faire des prédictions sur son avenir.

La non-participation du Québec à l'ECUS a été soulevée lors de chacune des trois tables rondes. Certains participants ont indiqué que cette absence était malheureuse surtout si on considère l'Entente-cadre comme un élément essentiel pour bâtir le pays. Cette préoccupation était manifeste dans maints commentaires : l'Entente-cadre est incomplète sans l'accord du Québec; le contenu de l'ECUS aurait été très différent si le Québec l'avait signée; à quoi ressemblerait une entente incluant le Québec, etc. De plus, certains intervenants ont dit regretter le fait que d'autres gouvernements ne puissent pas profiter des innovations contenues dans la politique sociale du Québec.

Selon certains participants, la mention des peuples autochtones dans l'Entente-cadre découle d'une réflexion après coup. Ils ont rappelé que les premiers ministres avaient rencontré les leaders autochtones après la signature de l'entente, de manière à les inclure dans la discussion sur l'union sociale et à faire taire les critiques. Quelques participants ont ajouté que les gouvernements autochtones étaient peu consultés au sujet de l'ECUS. Les organisations représentant les Métis ont fait valoir que le gouvernement fédéral devrait inclure les Métis au sens de l'article 91 (24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Même si l'ECUS est vue par les participants comme un accord fédéral-provincial-territorial, le caractère urbain de plus en plus marqué du Canada est un autre thème qui est ressorti des discussions. De nombreux commentaires ont fait foi de cette préoccupation. Certains ont dit que des questions d'importance pour les municipalités n'étaient pas abordées dans l'Entente-cadre. D'autres ont souligné que les niveaux de service variaient sensiblement entre les centres urbains et les régions rurales. D'autres encore ont déploré le fait que le rôle des villes n'était pas reconnu dans la prestation des programmes sociaux et que les administrations municipales étaient exclues de l'Entente-cadre.

COMMENTAIRES SUR LES DIFFÉRENTS ARTICLES DE L'ECUS²

1. Principes

Cet article portant sur la vision et les objectifs de l'ECUS a donné lieu à beaucoup de commentaires. Dans l'ensemble, les participants étaient d'avis que les principes énoncés traduisaient bien les valeurs fondamentales des Canadiens et recevraient l'appui de la population en général. Un participant a fait remarquer que la liste aurait été bien différente si elle avait été établie dans les années 50.

Selon certains, cet article devrait comprendre une définition de l'union sociale. D'autres se sont inquiétés du fait que l'Entente-cadre ne parle pas de l'ensemble des questions de politique sociale, notamment le logement, les besoins des personnes handicapées, les personnes âgées et l'environnement, non plus que du régime fiscal (le programme social le plus important aux dires d'un participant). Ce qui fait et ne fait pas partie de l'union sociale devrait être clairement précisé. Quelques participants ont trouvé que les principes énoncés dans l'ECUS ne correspondent pas à ceux mentionnés dans l'article 36 (Péréquation et inégalités régionales) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Un participant a souligné que le but de l'Entente-cadre est **d'améliorer** l'union sociale, comme en témoigne son titre officiel « Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens ».

D'autres ont fait des commentaires sur le caractère restrictif de divers qualificatifs utilisés dans cet article, notamment « suffisant », « approprié », « abordable », « essentiel » et « sensiblement ». Chacun de ces mots, et par le fait même l'Entente-cadre elle-même, se prête à une grande diversité d'interprétations. Un participant a mentionné par exemple que pour les gouvernements, le mot « essentiel » veut dire « dépenser le moins possible ». Pour d'autres, le mot « équité » a un sens restrictif. On craint en outre que l'article « Principes » n'aille à l'encontre de la *Charte des droits et libertés*.

Quelques participants ont mentionné qu'il n'y avait pas de liens évidents entre l'article sur les principes et le reste de l'Entente-cadre. L'un d'eux a donné comme exemple l'imputabilité des gouvernements, dont il est question à l'article 3. Un autre a comparé cet article à un préambule et s'est interrogé sur sa valeur, étant donné qu'il n'est pas question des principes dans le reste de l'Entente-cadre.

Un des participants s'est étonné que les dispositions de la *Loi canadienne sur la santé* fassent partie de l'ECUS. Au cours des tables rondes, maints intervenants ont fait référence à la Commission royale sur l'avenir des soins de santé (Commission Romanow). Plus d'un était d'avis que le rapport Romanow et les recommandations qu'il contient constitueraient un test crucial pour l'ECUS.

Selon certaines personnes, l'article sur les principes met trop l'accent sur les relations intergouvernementales et fait abstraction des liens entre les citoyens et leurs gouvernements. L'une d'elles a dit que l'Entente-cadre omet l'existence d'un troisième ordre de gouvernement, le gouvernement autochtone. Quelques-unes pensaient que l'article devrait parler des gouvernements autochtones et des administrations municipales.

Un participant voyait dans les principes un renforcement du rôle du gouvernement fédéral dans l'élaboration de la politique sociale, tandis qu'un autre y voyait une diminution du rôle de ce gouvernement car il en faisait un des 13 partenaires à

part égale autour de la table. Un autre participant trouvait que cette entente était anti-fédéraliste.

2. La mobilité partout au Canada

L'animateur a présenté cet article comme le plus important de l'Entente-cadre, car il comporte les objectifs et les délais que se sont fixés les gouvernements pour éliminer, au cours des trois années suivant la signature de l'ECUS, toute pratique ou politique déraisonnable fondée sur des critères de résidence. Les participants ont pu consulter les rapports d'étape des gouvernements, publiés sur le site Web de l'ECUS. À leur avis, cet article de l'Entente-cadre permettait de mesurer concrètement les progrès réalisés et d'évaluer l'efficacité de l'ECUS.

Un participant a mentionné que cet article a forcé en quelque sorte les gouvernements à revoir leurs politiques pour s'assurer qu'elles étaient conformes à l'Entente-cadre, et à le faire dans un délai déterminé. Pour un autre, cet article est celui qui a le mieux fonctionné car il est le plus concret. Un autre encore a dit que les contraintes imposées aux gouvernements dans cet article se comparaient à celles responsables de l'hésitation des gouvernements à utiliser l'article 33 de la *Charte des droits et libertés* (« la disposition d'exemption »). Toute pratique discriminatoire était perçue comme la source d'une publicité négative. Dans l'ensemble il était entendu que la mobilité de la main-d'œuvre s'était améliorée.

Les participants à une des tables rondes ont parlé du secrétariat mis sur pied dans le cadre de l'Accord sur le commerce intérieur et ont avancé que cette mesure s'approchait d'une pratique exemplaire. Ils ont également souligné les progrès réalisés dans l'élimination des obstacles à la mobilité au sein des professions autonomes grâce aux accords de reconnaissance mutuelle. À l'inverse, la reconnaissance des titres des professionnels formés à l'étranger (par exemple les médecins et les ingénieurs) qui immigrent au Canada était perçue comme un obstacle à la mobilité.

Les participants n'ont pas vraiment insisté sur les politiques et pratiques transfrontalières discriminatoires fondées sur des critères de résidence, mais ont parlé de la mobilité en général, et plus particulièrement des obstacles à celle-ci. Plusieurs d'entre eux ont soulevé la question de la mobilité au sein des provinces et des territoires, notamment de la différence dans la disponibilité des services sociaux offerts aux collectivités urbaines et rurales, ainsi que de la prestation des services aux Indiens inscrits et hors réserve. Un autre sous-thème a été le lien qui existe entre l'accès aux services et la mobilité. Parmi les exemples cités figuraient les variations dans la longueur des listes d'attente des provinces pour l'admission dans un établissement de soins de longue durée ou pour des soins à domicile. Les différences, à l'échelle nationale, des normes de service aux personnes handicapées ont aussi fait partie des exemples d'obstacles à la mobilité.

Le sujet des ententes sur le développement du marché du travail et de leur incidence sur la mobilité a été abordé à quelques reprises. Selon une personne, elles auraient restreint le marché du travail, limitant ainsi la capacité des gens à chercher un emploi dans les autres provinces. L'absence d'obligation de produire des rapports financiers dans le cadre de ces ententes a aussi été relevée. Il n'existe pas de renseignements sur les compétences acquises ni sur la fourniture de formation appropriée.

Plusieurs commentaires ont porté sur divers aspects de l'éducation postsecondaire et de la mobilité. Bien que le Québec n'ait pas signé l'ECUS, sa politique relative aux frais de scolarité qui diffèrent pour les Canadiens des autres provinces a été soulignée. La durée du traitement des demandes de prêts étudiants est un obstacle possible à la mobilité, de même que la discrimination à l'égard des étudiants habitant dans d'autres provinces qui désirent s'inscrire à un programme contingenté (par exemple médecine, médecine dentaire, droit, pharmacie et ergothérapie).

3. Informer les Canadiens – Imputabilité publique et transparence

Compte tenu du bagage de nombreux participants, on pouvait s'attendre à ce que les dispositions de cet article suscitent un intérêt particulier. Les participants ont parlé ici d'une grande variété de sujets et de problèmes. Plusieurs interventions se sont concentrées sur quelques sous-thèmes, comme la critique du fédéralisme exécutif, les mécanismes de participation des citoyens et les difficultés liées à la collecte et à l'analyse des données.

C'est également ce sujet qui a amené les participants à critiquer le plus les efforts des gouvernements pour mettre en œuvre l'Entente-cadre. Nombre d'entre eux ont dit que la mise en œuvre de cet article avait été, au mieux, faible, et au pire, inexistante. Certains étaient d'avis qu'aucun effort sérieux n'avait été fait pour engager des tierces parties dans l'évaluation des progrès réalisés par rapport aux priorités sociales. De l'avis de quelques-uns, les rapports sur les indicateurs de santé comparables (publiés par les provinces et les territoires le 30 septembre 2002) étaient des documents gouvernementaux produits sans consulter d'autres parties.

La disponibilité des données, leur analyse, les problèmes associés à leur collecte et les éléments à mesurer ont été l'un des sous-thèmes récurrents dans les discussions. Voici un aperçu des divers commentaires et questions liés à ce sous-thème. Les éléments mesurés sont importants. Par exemple, a-t-on tenu compte du sexe de la personne? Comment résoudra-t-on les problèmes de comparaison entre les programmes? Les éléments mesurés sont tout aussi importants que ceux qui ne le sont pas. Les éléments stratégiques qui ne font pas consensus peuvent être exclus de l'analyse. Mesurer les résultats des programmes pourraient mettre ces programmes en péril. Les provinces peuvent vouloir exclure certaines données ou décider de ne pas étudier un sujet donné. Les points de vue divergeront sur les résultats à mesurer. Quels programmes sociaux seront évalués? Cette dernière question renvoie à la définition de l'union sociale. En

général, l'absence de données ou d'informations fournies aux citoyens sur les soins de santé constituait un sujet de préoccupation. Par exemple, bien qu'on dispose d'une foule de renseignements sur les hôpitaux et les médecins, on ne sait pas comment les services sont utilisés ou si les principes de la *Loi canadienne sur la santé* sont respectés.

Autre sous-thème des discussions sur cet article : le lien entre le fédéralisme exécutif et les mécanismes de participation des Canadiens à l'élaboration des priorités sociales et à l'évaluation des résultats. Certains considéraient l'ECUS comme la réponse du gouvernement à une série de critiques contre le fédéralisme exécutif. Les relations intergouvernementales étaient perçues comme un processus de négociations à huis clos qui nuisait à la transparence et rendait la responsabilisation opaque. Le défi consiste à concilier la transparence et la participation avec le caractère secret du fédéralisme exécutif. Lorsqu'un gouvernement provincial rend compte des résultats obtenus, à quel ordre de gouvernement le citoyen transmet-il ses préoccupations? Un gouvernement peut-il exiger d'un autre gouvernement qu'il lui rende des comptes? Comment assure-t-on le suivi des relations et des processus intergouvernementaux? Une réponse à cette question a été d'assurer une plus grande applicabilité de la loi sur la liberté d'accès à l'information dans les relations intergouvernementales.

Selon certaines personnes, le fait que la production de rapports revienne aux gouvernements individuels plutôt qu'à un organisme unique suggère qu'il n'y a pas de responsabilité collective. Comme chaque province/territoire peut faire rapport comme elle/il l'entend, quelques participants considéraient qu'il s'agissait là d'un facteur limitatif. La question du non-respect des engagements et de ses répercussions a été soulevée. Un autre problème touchant la production des rapports a été formulé : les difficultés de se procurer certains rapports, notamment pour ceux qui n'ont pas accès à un ordinateur. L'absence de système uniforme peut entraîner des problèmes de comparaison des données entre les provinces et les territoires. Une personne a demandé en quoi les rapports différaient les uns des autres, ce qui a donné lieu à une question sur la nature du rôle du

gouvernement fédéral dans l'ECUS. Selon un participant, l'une des raisons qui expliquent que peu de gens sont au courant de l'ECUS est le nombre limité de rapports produits. On a souligné que les nouveaux programmes, comme ceux d'aide à l'enfance, comportent maintenant des mécanismes de rapport et que l'ECUS s'applique aux nouveaux programmes. Un participant a dit qu'il était important de classer les programmes, comme le fait par exemple la revue *Maclean's* pour les universités. Ce classement annuel a amené les universités à revoir leurs politiques et à faire des efforts concrets pour améliorer leur rendement. En ce qui a trait aux pratiques exemplaires, on a signalé qu'un des avantages du fédéralisme est qu'il permet l'expérimentation, ce qui nécessite un partage accru de l'information et des mesures comparables pour pouvoir évaluer efficacement les résultats. Il y a cependant eu une mise en garde sur le fait que les pratiques exemplaires d'une région du pays ne fonctionnent pas nécessairement dans une autre.

Au chapitre des mécanismes, deux problèmes distincts ont été examinés. Le premier concernait la façon de mesurer et de publier les résultats. Bien que la terminologie soit différente, certains percevaient le besoin d'avoir un organisme national qui serait chargé de recueillir, d'analyser et de diffuser l'information et les rapports. Cet organisme pourrait agir à titre de secrétariat intergouvernemental, probablement associé au Conseil ministériel, ou à titre d'organisme de surveillance indépendant. Certaines personnes considéraient qu'un organisme indépendant serait mieux à même de jouer un rôle de surveillance car les gouvernements sont peu enclins à se critiquer. L'exemple du secrétariat créé dans le cadre de l'Accord sur le commerce intérieur avait déjà été cité. Des comités consultatifs indépendants pour collaborer avec ce nouvel organisme sur une base plus ou moins permanente pourraient être instaurés. Il a également été proposé de créer des secrétariats régionaux ou d'avoir recours à des groupes de spécialistes pour mener des enquêtes et préparer des rapports. Un des participants a demandé si les vérificateurs provinciaux examinaient ces questions mais un autre a mentionné qu'ils n'avaient aucun rôle à jouer et qu'il serait préférable d'avoir un organisme national doté d'une fonction de surveillance.

Le deuxième problème concernait les méthodes à utiliser pour faire participer les Canadiens à l'élaboration des politiques. Bon nombre des participants aux trois tables rondes étaient au courant de divers processus de consultation des gouvernements ou y avaient déjà participé, par exemple les consultations de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) sur le financement des prêts étudiants, celles du gouvernement de l'Alberta sur l'économie, le bilan social entrepris par Terre-Neuve, et les ateliers de formation de Santé Canada et d'Environnement Canada sur la participation de la population de l'Île-du-Prince-Édouard. Plusieurs participants étaient bien au courant des activités de la Commission Romanow et de ses efforts visant à faire participer les citoyens, notamment aux débats télévisés sur la CPAC, aux scrutins délibératifs, aux débats publics, aux groupes de discussions et aux interventions sur les sites Web interactifs. Ces initiatives mériteraient d'être explorées dans la poursuite de la mise en œuvre de cette disposition de l'ECUS. Quoique conscients de ces efforts et de ces processus de consultation publique, les participants étaient un peu cyniques à l'égard des gouvernements qui ont tendance à considérer ces initiatives comme des exercices de relations publiques et sont peu enclins ou ne sont pas prêts à mettre en œuvre les recommandations issues de ces consultations. Des critiques ont aussi porté sur le fait que ce soit des personnes à titre individuel, et non à titre de représentantes de leur organisation, qui sont souvent invitées à participer à ces consultations.

Diverses propositions ont été faites, de l'utilisation accrue des comités parlementaires/législatifs, à la concertation fédérale-provinciale-territoriale (comme ce fut le cas lors de l'examen du Régime de pensions du Canada) en passant par la création de commissions royales. Dans une certaine mesure, cette dernière proposition peut être attribuée en partie à la connaissance qu'avaient les participants des travaux de la Commission Romanow. Le sentiment était que le fédéralisme exécutif avait réduit le recourt aux comités législatifs, bien qu'il ait été question du Comité du Sénat sur les soins de santé (Comité Kirby). Étant donné que les mêmes données peuvent être interprétées de différentes façons, il

est important d'avoir des mécanismes pour faire participer la population. Certains ont fait valoir que ces mécanismes devaient être conçus pour favoriser la participation des gens vulnérables, désavantagés et marginalisés sur le plan politique.

4. Travailler en partenariat pour les Canadiens

L'objectif de la discussion était ici d'évaluer l'impact de l'ECUS sur la stratégie intergouvernementale en matière de programmes sociaux. Un participant a mentionné que cet article intéresserait les Canadiens qui sont au courant de l'existence de l'ECUS, car il vise à donner aux relations intergouvernementales une orientation plus axée sur la collaboration. Les participants étaient d'avis que la population est lasse des conflits intergouvernementaux ou des « disputes territoriales ». L'un d'eux a demandé si cet article avait en fait influencé les relations intergouvernementales et, pour illustrer son propos, a parlé de l'actuelle querelle fédérale-provinciale au sujet du protocole de Kyoto. Il n'y a pas eu de consensus sur la réponse. Une personne a dit que l'ECUS n'avait nullement favorisé des relations plus respectueuses; une autre que le gouvernement fédéral n'avait pas modifié ses façons de faire après la signature de l'ECUS et que des consultations ont lieu, mais il est sous-entendu que « nous écouterons, mais ensuite nous ferons ce que vous voulons ». Selon un participant, le problème est moins d'améliorer les partenariats que d'accroître la confiance entre les gouvernements. Ce commentaire en a amené un autre, à savoir que l'ECUS était le fruit de la méfiance.

Le sujet des soins de santé et du manque de planification conjointe apparent dans ce domaine est revenu à plusieurs reprises. Un participant a souligné que deux études fédérales sont actuellement en cours sur le sujet, ainsi que diverses études provinciales. Un autre a parlé « des manœuvres politiques et des commissions concurrentes ». Il y a également été question de la création du Conseil des premiers ministres sur la sensibilisation des Canadiens à la santé. À ce sujet, un des participants a demandé comment la campagne de publicité de 1,8 million de

dollars que vient de lancer le Conseil des premiers ministres allait promouvoir la collaboration intergouvernementale. Cependant, les participants à la table ronde de Moncton se sont dits conscients du fait que des fonds additionnels et permanents seront nécessaires.

Lorsqu'on leur a demandé des exemples de collaboration intergouvernementale efficace ou de domaines où les choses se sont améliorées, les participants ont mentionné la Prestation nationale pour enfants, le Développement des jeunes enfants, les prêts étudiants, les normes de sécurité dans la construction et le fonctionnement de divers comités fédéraux-provinciaux-territoriaux dans le domaine de la santé. Les liens directs avec l'ECUS, ou ses retombées indirectes, n'étaient pas toujours évidents.

La disposition relative au traitement équitable a suscité deux commentaires très positifs. Cette disposition, issue de l'Accord de Charlottetown, donne beaucoup de souplesse à l'Entente-cadre. L'exemple de l'initiative de Développement des jeunes enfants a été utilisé pour montrer que les provinces ont de la marge de manœuvre pour la mettre en œuvre en fonction de leurs besoins particuliers.

Les participants étaient, dans une certaine mesure, incapables de séparer cet article du suivant sur le pouvoir de dépenser, en raison de la perception d'un déséquilibre des forces ou, selon les mots d'un participant, « du fait qu'un gouvernement tient les cordons de la bourse et que l'autre doit payer la note ».

5. Le pouvoir fédéral de dépenser – Améliorer les programmes sociaux des Canadiens

Les discussions sur le pouvoir fédéral de dépenser ont témoigné de la place centrale qu'occupe cet élément, de son importance dans les relations intergouvernementales en général, et dans l'Entente-cadre en particulier. Les participants étaient dans l'ensemble plus au fait de ce sujet et des questions stratégiques l'entourant que des autres. Comme on pouvait s'y attendre, cet

article a suscité de nombreux commentaires et des points de vue très différents sur la question de savoir qui des provinces ou du gouvernement fédéral en avait retiré le plus d'avantages.

Un thème sous-jacent qui s'est dégagé des commentaires est qu'en reconnaissant le pouvoir fédéral de dépenser, l'Entente-cadre lui a donné une légitimité constitutionnelle. En contrepartie, le gouvernement fédéral doit, avant d'exercer son pouvoir de dépenser pour certaines initiatives pancanadiennes, obtenir l'appui de la majorité des gouvernements provinciaux. Pour la plupart des participants, cet article permet d'arriver à un juste équilibre entre ceux qui veulent que le gouvernement fédéral établisse ou garantisse des normes nationales et ceux qui veulent qu'il respecte les compétences législatives des provinces. Quelques participants voyaient dans l'ECUS un moyen de diluer l'engagement national. Certains étaient d'avis que la plupart des Canadiens s'attendent à ce que le gouvernement fédéral joue un rôle dans les programmes sociaux.

Il semble également que l'ECUS ne couvre pas toutes les questions stratégiques touchant le pouvoir fédéral de dépenser. L'opinion du Québec sur ce point et le fait qu'il n'est pas signataire de l'Entente-cadre ont été soulignés. Un des participants a mentionné que la question du pouvoir de dépenser sera soulevée un jour et qu'il faudra alors examiner des questions comme la capacité du gouvernement fédéral d'imposer des sanctions aux provinces et territoires qui contreviennent à la *Loi canadienne sur la santé* et celles imposées au gouvernement fédéral lorsqu'il décide de se retirer prématurément d'un programme, ainsi que l'instauration d'un mécanisme contraignant de prévention et de règlement des différends. Même si l'ECUS n'a « pas réveillé le chat qui dort », il faudra le faire un jour car il sera nécessaire de discuter de ces questions.

La question des déséquilibres fiscaux verticaux et horizontaux a surgi au cours des tables rondes. À Moncton, les participants se sont dits préoccupés par les inégalités interprovinciales croissantes entre les niveaux de services offerts dans le cadre des politiques sociales. Ils ont reconnu l'avantage pour les provinces

atlantiques d'un gouvernement central fort. Même s'il a été suggéré d'accroître les paiements de péréquation, il a été convenu que les fonds provenant de ce programme n'iraient peut-être pas nécessairement dans des domaines couverts par l'ECUS. Une solution de rechange serait de revoir la formule de financement applicable dans le cadre du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), par exemple en calculant le montant des transferts pour l'éducation postsecondaire en fonction du nombre d'étudiants dans une province plutôt qu'en fonction de la population provinciale.

Diverses questions concernant l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser ont fait l'objet d'un débat. Des allusions à la diminution des paiements de transfert fédéraux aux provinces ont été faites à diverses reprises. Un participant a dit que le financement du gouvernement fédéral était devenu imprévisible et que la crédibilité de ce dernier en avait souffert. Un autre a fait valoir que le pouvoir de dépenser ne se résumait pas à l'envoi d'un chèque en blanc, mais qu'il fallait imposer des règles, notamment interdire au gouvernement fédéral de réduire de façon unilatérale son financement. Pour certains, cet article limitait le pouvoir du gouvernement fédéral de dépenser. Ils souhaitaient que les transferts fédéraux soient assortis de conditions afin de pouvoir instaurer et préserver des normes nationales.

Les participants ont fait une distinction entre responsabilisation et condition. Un participant était en faveur de l'idée que le fédéral donne de solides directives en matière de santé et d'éducation postsecondaire étant donné que le Canada est membre de l'Organisation mondiale du commerce. Compte tenu des obligations découlant des traités, l'expérimentation au niveau infranational comporte maintenant certains risques. Un autre participant trouvait que l'ECUS avait un effet décentralisateur. Elle permet aux provinces/territoires d'être plus efficaces et accroît leur contrôle sur leurs ressources, mais permet-elle d'atteindre les objectifs des programmes? Un participant a fait valoir l'importance de la subsidiarité et de l'expérimentation dans le système fédéral et a souligné qu'il

était nécessaire de faire la distinction entre la façon dont les programmes sont élaborés et celle dont ils sont dispensés.

Les transferts fédéraux directs à des personnes ou à des organisations ont été considérés comme un changement marquant. Quelques participants ont loué des initiatives comme la création de la Fondation canadienne pour l'innovation et le Programme des chaires de recherche du Canada. Par contre, une personne trouvait que les bourses du millénaire étaient une initiative paternaliste et a mentionné que la question ne concernait pas le pouvoir de dépenser mais la réorganisation des universités. Un autre participant voyait une contradiction ou un conflit potentiel entre les deux catégories de transfert de paiements (transferts aux provinces et aux territoires et transferts aux personnes et aux organisations). La première implique la nécessité de travailler en collaboration avec les provinces pour déterminer les priorités à l'échelle du Canada et la nécessité d'obtenir un certain appui des provinces et des territoires pour mettre en œuvre une initiative. Si le gouvernement fédéral n'obtient pas cet appui, rien ne l'empêche de procéder à des transferts directs. Un participant a comparé l'obligation de consulter prévue dans la disposition sur les dépenses fédérales directes à un système d'alerte qui vous donne « tout juste le temps d'évaluer votre sort ».

6. *Prévention et règlement des différends*

Les discussions sur cet article ont été relativement courtes lors des trois tables rondes, car l'article n'a pas vraiment été mis au banc d'essai et les participants étaient peu au courant de l'entente d'avril 2002 sur le processus de prévention et de règlement des différends de la *Loi canadienne sur la santé*. Un participant considérait qu'il s'agissait là d'une victoire importante pour les provinces/territoires et y voyait une façon pour les provinces de contourner la *Loi canadienne sur la santé*. Les similarités avec le processus de prévention et de résolution des différends prévu dans l'Accord sur le commerce intérieur, appelé « le facteur de la honte » (shame factor) ou le principe « optimiste » (sunshine principle) ont été mises en évidence. Revenant à la question de la confiance, un

participant a mentionné que les provinces examineront tout mécanisme pour s'assurer qu'il est équitable.

La plupart des participants appuyaient l'idée de faire intervenir la population et une tierce partie pour résoudre les différends. Quelques-uns ont voulu savoir comment le processus se mettait en branle et si le public avait un rôle à jouer. Selon l'un d'eux, sans la participation de la population, la capacité du gouvernement fédéral de faire appliquer la loi s'en trouverait diminuée.

Les discussions ont porté principalement sur la *Loi canadienne sur la santé*. Un participant considérait que ses dispositions, sauf celles concernant la surfacturation, n'étaient pas claires. Un autre a dit que la *Loi* avait besoin de règlements d'application et que le gouvernement fédéral avait fait bien peu pour la faire respecter. Il semble que l'intervention de tierces parties encouragerait le gouvernement à s'acquitter de ses responsabilités.

Il a été reconnu que les conflits sont inévitables dans un système fédéral ou, comme l'a mentionné un participant, « là où les relations sont intenses, il y a des différends ». Un autre a fait remarquer que le dialogue politique était nécessaire, que les différends font partie intégrante de la vie politique et que tout ne devait pas être passé dans le « crible intergouvernemental ». Quelqu'un a également dit que prévenir les différends ne constitue peut-être pas l'essence d'un système politique démocratique.

7. Examen de l'Entente-cadre sur l'union sociale

L'article 7 n'était pas à l'ordre du jour des tables rondes. Les participants à la première table ronde ont demandé à ce qu'il soit ajouté. Il a donc été brièvement discuté à Saskatoon. L'article a été ajouté à l'ordre du jour des autres tables rondes, mais les participants ont décidé de ne pas en faire un sujet séparé. À Ottawa, quelques personnes auraient aimé discuter davantage des politiques sociales et de leur contenu. De plus, elles trouvaient que les consultations

n'étaient pas crédibles en l'absence d'informations ou de documentation de fond pour se former une opinion.

Certaines remarques ont porté sur des points particuliers de l'examen en cours. Un participant considérait que les personnes qui y prenaient part n'étaient pas représentatives de la diversité des groupes intéressés par l'ECUS; ainsi, on n'avait pas le point de vue des personnes handicapées, des principaux fournisseurs de services, des groupes de lutte contre la pauvreté, des Autochtones, des minorités visibles, des groupes de femmes, etc. En outre, la courte période prévue pour l'examen et la formation des tables rondes était irréaliste. Tous ces points et l'absence de financement pour les groupes ne favorisaient pas la participation des citoyens comme le prévoyait l'Entente-cadre. Une autre personne a dit que les consultations auraient dû porter sur ce que les Canadiens attendent de leurs gouvernements pour renforcer l'union sociale.

Un commentaire d'ordre plus général concernait la façon dont les gouvernements devraient interpréter les résultats de l'examen. Comme les Canadiens sont peu ou pas du tout au courant de l'ECUS, une absence de réponse devrait être interprétée comme telle et non pas comme un indice de satisfaction. Il aurait été utile que ceux qui ont participé à la mise en œuvre de l'ECUS donnent plus d'informations sur son fonctionnement. Un participant a proposé de tenir un autre examen dans cinq ans, soit à un moment où elle aura davantage été testée et que la population en sera probablement mieux informée. Pour un autre, cet intervalle entre les examens était trop long.

Un dernier commentaire a porté sur le fait que les gouvernements devraient examiner la théorie politique sur laquelle repose l'ECUS. Un élément important de cette théorie se trouve dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Loi constitutionnelle de 1982* qui énonce les droits des peuples autochtones. De plus, on ne saurait faire abstraction des obligations internationales du Canada.

L'examen de l'ECUS doit tenir compte de tous ces éléments.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DES PARTICIPANTS

Après avoir examiné en détail les divers articles de l'Entente-cadre, les participants ont eu l'occasion d'exprimer d'autres commentaires ou recommandations. Ils ont aussi été priés d'indiquer s'il y avait d'autres grandes questions qu'ils auraient aimé voir abordées et s'ils avaient des conseils à donner au Conseil ministériel fédéral, provincial et territorial sur la refonte des politiques sociales. Le but n'était pas d'établir un consensus et on ne s'attendait donc pas à un tel résultat. Les participants en ont profité pour insister sur des idées lancées plus tôt dans la journée, pour suggérer d'autres modifications de l'Entente-cadre, pour soulever des questions qui n'avaient pas été abordées ou pour formuler des commentaires sur des préoccupations particulières liées aux politiques. Les principales conclusions et les commentaires de clôture concernant l'Entente-cadre proprement dite figurent ci-dessous.

Si, au début des tables rondes, nombre de participants affirmaient mal connaître l'ECUS, leur degré de compréhension était beaucoup plus élevé au terme des discussions. Certains se sont interrogés sur la pertinence de cette entente et sur la question de savoir si l'approche en politique sociale s'était améliorée pour autant. Mais le point le plus important est peut-être le fait que personne n'ait proposé de se départir de l'Entente-cadre. En dépit de quelques recommandations de changements précis, les participants ont convenu qu'afin de renforcer l'union sociale, les gouvernements doivent faire plus d'efforts pour mettre en œuvre l'ECUS. Les participants ont mis l'accent sur les dispositions de l'article 3 concernant la participation des citoyens et l'engagement à suivre de près les programmes sociaux, à en mesurer le rendement et à publier des rapports réguliers pour informer les électeurs. Il semble qu'il est vraiment trop tôt pour évaluer l'Entente-cadre et que l'expérience à cet égard est encore très limitée, mais que l'ECUS pourrait devenir une force positive dans le développement de l'union sociale.

Il a été entendu que le concept d'« union sociale » était encore très jeune et qu'il témoignait d'un nouveau discours dans la société canadienne. Il conviendrait de mieux définir les valeurs et de déterminer ce que l'union sociale englobe, si des thèmes comme l'environnement doivent y être ajoutés et comment tout cela est relié à la citoyenneté canadienne. De l'avis de certains, l'entente devrait contenir une vision du pays. D'autres, par contre, estiment que l'ECUS est le reflet d'une vision claire et qu'elle résulte d'un débat long et complexe sur le fédéralisme, l'individu et la politique sociale. Le manque de « spécificité » de l'Entente-cadre a aussi été mentionné, mais quelqu'un a ajouté que ce terme est utilisé à toutes les sauces pour parler des programmes sociaux d'après-guerre. L'Entente-cadre ne doit pas être vue comme un plan directeur pour élaborer telle ou telle politique ou pour atteindre un résultat donné. Comme les tables rondes l'ont démontré, les divergences d'opinion sur les politiques publiques et les différences d'interprétation de l'Entente-cadre ne sont pas appelées à disparaître.

Pour quelques personnes, le texte de l'Entente-cadre laisse supposer que le pays n'a pas suivi le courant des changements institués par la *Loi constitutionnelle de 1982*, notamment la reconnaissance des peuples autochtones. Elle ne traduit pas non plus la réalité urbaine du Canada. D'autres pensent que les administrations municipales et les gouvernements autochtones devraient faire partie intégrante de l'Entente-cadre et qu'il faut trouver des façons de les mettre davantage à contribution.

L'ECUS est aussi perçue comme un document de base qui réunit des thèmes récurrents du fédéralisme canadien, notamment, l'amorce d'un processus intergouvernemental pour discuter de la mesure des résultats, de la participation des citoyens, du pouvoir fédéral de dépenser et d'un mécanisme intergouvernemental de prévention et de règlement des différends. L'Entente-cadre a également été décrite comme un programme de conscientisation ou un événement historique servant à démontrer que le fédéralisme est toujours flexible même en l'absence de modifications constitutionnelles. À cet égard, l'ECUS ferait partie d'un vaste ensemble d'innovations au sein du fédéralisme canadien

faisant appel à l'harmonisation et à la consultation intergouvernementale. Parce qu'elle témoigne de la volonté des gouvernements d'exercer les fonctions de l'union sociale et d'examiner leurs programmes sociaux tant collectivement qu'individuellement, une fois sa mise en œuvre finalisée, l'ECUS peut être considérée comme une réussite.

L'Entente-cadre est aussi, aux yeux de certains, une manifestation du principe de collaboration intergouvernementale et un instrument utile pour nous rappeler le besoin que les gouvernements coopèrent. Certains participants ont souligné qu'elle avait déjà une incidence positive sur la mobilité de la main-d'œuvre au Canada. Le fait que la politique sociale relève largement de la compétence provinciale a aussi été soulevé à maintes reprises. Les Canadiens n'aiment pas voir leurs gouvernements se quereller, et si l'ECUS aboutit à plus d'harmonie et à la création d'un élément de confiance entre gouvernements, ce sera certes une réalisation importante. Du point de vue des provinces et des territoires, toutefois, les résultats sont peut-être décevants puisque au gouvernement fédéral, l'ECUS n'est pas toujours prise en compte quand vient le temps d'élaborer une politique. Un des participants a cependant fait remarquer qu'une directive du Bureau du Conseil privé envoyée aux ministères concernés pourrait renverser la vapeur. Un autre a proposé que des dispositions soient ajoutées à l'Entente-cadre pour s'assurer que l'argent dépensé par le gouvernement fédéral est reconnu comme tel; il a soutenu qu'on n'accordait pas toujours à ce dernier tout le crédit qu'il mérite et que cette pratique pourrait contribuer à améliorer l'environnement intergouvernemental.

Malheureusement, la plupart des Canadiens qui s'intéressent à la politique sociale ne connaissent pas cette initiative. En effet, pour la majorité des citoyens, l'ECUS n'est pas présente et, sous cet angle, peut être considérée comme un échec. Cela s'explique peut-être par le fait que ceux qui ont préparé l'Entente-cadre n'ont pas établi de liens clairs entre l'article « Principes » du document et la manière dont l'union sociale doit s'accomplir. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devraient chercher à s'assurer que les principes et les

processus de l'ECUS fassent partie du courant dominant de la politique sociale. Ainsi, l'Entente-cadre ne ferait pas l'objet de critiques négatives; elle serait acceptée comme faisant partie du paysage. Pour pallier ce manque de sensibilisation, le Conseil ministériel pourrait déterminer les dispositions les plus importantes de l'ECUS et les diffuser à la population.

Le fait que le Québec n'ait pas signé l'ECUS est perçu par plusieurs comme une faiblesse majeure et une situation inacceptable. Nul ne sait quand, comment et dans quelles circonstances le Québec acceptera de faire partie de l'ECUS. Tant que cette situation persistera, croit-on, l'ECUS ne pourra prétendre exprimer adéquatement le point de vue des Canadiens. Certains participants estimaient que le moment était propice pour tenter de voir à quoi l'Entente-cadre ressemblerait si le Québec devenait signataire. Des questions comme l'absence de symétrie, la possibilité de retrait et le transfert de points d'impôts seraient sans doute à l'ordre du jour.

L'ECUS faisait miroiter une participation valable des Canadiens en dehors des élections, mais cet engagement ne s'est pas concrétisé. Pour cela, il faudrait se doter de mécanismes efficaces et assurer l'égalité d'accès pour tous, y compris les personnes les plus marginalisées, au processus politique. Certains ont déclaré que les citoyens devraient pouvoir intervenir régulièrement et non pas seulement de temps à autre. Des améliorations sont également requises au chapitre des rapports et de la mesure des résultats. L'information qui en découlera fournira la base nécessaire pour faire des commentaires détaillés. En raison de l'incidence des programmes sociaux sur les femmes, il est essentiel de recueillir leurs points de vue et de veiller à ce que la mesure des résultats comprenne des analyses comparatives entre les sexes. Pour assurer le maximum de transparence, on a suggéré d'élargir la législation sur l'accès à l'information de manière à inclure les relations et les processus intergouvernementaux. Le Conseil ministériel devrait davantage faire appel à la population, peut-être en créant des organes consultatifs non partisans, comme dans le cas du commerce intérieur. Un certain type de mécanisme de rapport annuel a aussi été proposé, par exemple, le séminaire

universitaire annuel du Centre canadien de gestion sur les changements dans l'administration publique.

Les participants ont insisté sur l'importance de l'expérimentation au sein du système fédéral. L'ECUS ne doit pas empêcher le gouvernement fédéral de conclure des accords avec une province ou une autre. Sur ce point, il est admis que le Canada n'est pas un pays homogène et que chaque province a des intérêts différents. Parce que ces différences existent, l'idée d'une régionalisation des réactions provinciales aux initiatives fédérales a été lancée à la table ronde de Moncton. Il est possible qu'une asymétrie accrue se développe à mesure que les provinces différencient leurs politiques, optent pour de nouvelles orientations ou s'intègrent davantage à l'économie nord-américaine. L'influence des différences culturelles, comme le droit civil au Québec, pourrait entraver la mobilité. En outre, la diminution du partage de l'information parmi les provinces et les territoires est inquiétante car elle les empêche d'être renseignés sur les pratiques exemplaires.

Plusieurs propos ont porté sur le processus de prévention et de règlement des différends créé pour la *Loi canadienne sur la santé*. Ce processus pourrait s'appliquer à d'autres domaines stratégiques. Bien que ce processus ne soit pas contraignant, des pressions politiques très évidentes sont exercées lorsque des divergences intergouvernementales deviennent publiques. Les participants étaient largement favorables au recours à des tierces parties dans ce processus, de même qu'à des mécanismes entièrement transparents.

Les observations énoncées ci-dessus renferment beaucoup d'idées et de suggestions que le Conseil ministériel peut examiner. Puisque les tables rondes ne constituent qu'une partie de l'examen triennal, ces idées devront être placées dans le contexte des autres composantes de l'examen. La lettre d'invitation du Conseil ministériel adressée aux participants ainsi que les questions de base qui leur ont été soumises se trouvent en annexe.

¹ À noter que le Québec n'est pas signataire de l'Entente-cadre sur l'union sociale.

² La présente section du rapport est basée sur les commentaires des participants. Les tables rondes auxquelles ces commentaires ont été formulés ne sont pas indiquées afin de préserver l'anonymat des intervenants.