

---

## Examen après trois ans de l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS)

---

Présentation du  
Conseil ministériel  
fédéral, provincial et territorial  
sur la refonte des politiques sociales

Juin 2003

---



# TABLE DES MATIÈRES

---

<b>Introduction .....</b>	<b>2</b>
<b>Principes .....</b>	<b>5</b>
<b>Mobilité .....</b>	<b>6</b>
<b>Informer les Canadiens – Imputabilité publique et transparence.....</b>	<b>8</b>
Faire participer les Canadiens .....	9
Regard prospectif .....	9
<b>Travailler de manière concertée et le pouvoir fédéral de dépenser : consultation dans le cadre de l'ECUS .....</b>	<b>11</b>
Consultation et collaboration .....	11
Autochtones .....	15
<b>Prévention et règlement des différends .....</b>	<b>18</b>
<b>Examen de l'Entente-cadre sur l'union sociale .....</b>	<b>19</b>
<b>Annexe A : Rapports sur les résultats des consultations publiques</b>	
<b>Annexe B : Rapports des organismes autochtones nationaux</b>	
<b>Annexe C : Lettres confirmant le processus de prévention et de règlement des différends applicable à la <i>Loi canadienne sur la santé</i></b>	

## INTRODUCTION

---

Le 4 février 1999, les premiers ministres (sauf celui du Québec)<sup>1</sup> ont signé *Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens*. Cette entente, qu'il est maintenant convenu d'appeler Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS), reposait sur le respect mutuel et la volonté des gouvernements de travailler ensemble de plus près afin de répondre aux besoins des Canadiens.

Les gouvernements avaient alors convenu d'entreprendre un examen de l'ECUS trois ans après sa mise en œuvre. L'article 7 de cette entente se lit comme suit :

*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.*

Pour ce faire, les gouvernements ont convenu que le Conseil ministériel fédéral, provincial et territorial (F-P-T) sur la refonte des politiques sociales procéderait à l'examen conjoint. Les fonctionnaires ont amorcé leurs travaux à l'automne 2001, et les ministres se sont entendus en décembre 2001 pour établir un processus comportant trois éléments principaux :

- mettre en place des mécanismes pour recueillir le point de vue des Canadiens et d'autres parties intéressées concernant l'ECUS et sa mise en œuvre;

---

<sup>1</sup> Non-signataire de l'ECUS, le Québec siège au Conseil ministériel à titre d'observateur. Par conséquent, il n'a pas participé à l'élaboration du présent rapport.

- inviter les cinq organismes autochtones nationaux (OAN)<sup>2</sup> à participer à l'examen en soumettant individuellement une présentation renfermant des commentaires sur l'ECUS et sur sa mise en œuvre;
- trouver un moyen de faciliter le dialogue de gouvernement à gouvernement dans le but de circonscrire les réussites et les pratiques exemplaires, de se pencher sur les défis et les préoccupations, et d'explorer les approches visant à renforcer le fonctionnement et la mise en œuvre de l'ECUS.

Le présent rapport résume les principales conclusions tirées du processus d'examen, qui a nécessité une évaluation interne par chaque gouvernement ainsi que des discussions par les hauts fonctionnaires et les membres du Conseil sur différents aspects de l'ECUS et de sa mise en œuvre. Ce processus a aussi tenu compte des commentaires reçus de spécialistes de la politique sociale, d'une grande variété d'intervenants, du secteur privé, du secteur bénévole et communautaire et des OAN. On trouvera à l'annexe A un sommaire des résultats de la consultation publique et, à l'annexe B, les rapports reçus de chacun des cinq OAN. La correspondance entre gouvernements qui décrit le processus de prévention et de règlement des différends applicable à la *Loi canadienne sur la santé* figure à l'annexe C.

Trois tables rondes régionales (Saskatoon, Ottawa et Moncton) ont été organisées dans le cadre du volet consultation publique de l'examen après trois ans où les participants ont pu exprimer leurs opinions sur l'ECUS et sur sa mise en œuvre. En outre, on a créé un site Web permettant aux parties intéressées d'ajouter leurs commentaires. À l'aide d'annonces publiées dans les journaux partout au pays et de lettres envoyées à plus de 300 groupes et particuliers, les gens ont été invités à soumettre une présentation sur le site Web ou par correspondance privée.

Au total, 92 présentations ont été reçues sur le site Web (49 de la part de particuliers et 43 provenant d'organisations nationales et provinciales). Un vaste éventail d'organismes, dont bon nombre s'intéressent directement à un ou à plusieurs secteurs sociaux, y compris les soins de santé, le développement de la petite enfance et les services de garde, la sécurité du revenu et le logement abordable, ont fait parvenir leur présentation par la poste.

En règle générale, les participants voient les objectifs de l'ECUS d'un œil positif et considèrent que cette entente peut contribuer à renforcer la collaboration intergouvernementale et l'engagement des gouvernements face aux citoyens et aux intervenants. Les présentations indiquent aussi des façons d'améliorer la mise en œuvre de l'ECUS dans divers domaines.

En gros, l'examen a permis de conclure que l'ECUS continue de fournir aux gouvernements un cadre de travail utile dans les efforts qu'ils consentent pour répondre aux besoins des Canadiens en matière de politique sociale.

---

<sup>2</sup> Les cinq organismes autochtones nationaux sont : l'Assemblée des Premières Nations, le Congrès des peuples autochtones, Inuit Tapiriit Kanatami, le Ralliement national des Métis, et l'Association des femmes autochtones du Canada.

Le Conseil estime que les gouvernements ont signifié leur volonté de donner suite aux engagements de l'ECUS visant :

- à accroître la mobilité;
- à informer les Canadiens par une transparence et une imputabilité accrues;
- à travailler en partenariat afin d'améliorer les programmes sociaux à l'intention des Canadiens; et
- à prévenir et à régler les différends.

En même temps, les gouvernements doivent être déterminés à mieux mettre en oeuvre l'ECUS. Le Conseil estime qu'ils doivent aussi mettre à profit les réussites et améliorer sans cesse leur façon de collaborer pour promouvoir les priorités sociales des Canadiens.

Ce rapport est divisé en sections selon l'ordre des thèmes du texte de l'ECUS. Chaque section résume les travaux entrepris par les gouvernements, font état des progrès accomplis à ce jour pour respecter les dispositions de l'entente-cadre, et contient des recommandations sur les pratiques exemplaires et les façons d'améliorer sa mise en oeuvre.

## PRINCIPES

---

Les principes énoncés dans l'ECUS traduisent les valeurs des Canadiens qui sont essentielles à l'union sociale du Canada : égalité, respect de la diversité, équité, dignité de l'être humain et responsabilité individuelle, de même que notre solidarité et nos responsabilités les uns envers les autres et le maintien des programmes et des services sociaux.

Le Conseil a analysé ces principes ainsi que les commentaires reçus des parties intéressées ayant participé à l'examen. De façon générale, les observations du public reconnaissent que les principes sont valables, qu'ils sont le reflet de valeurs importantes et que les gouvernements devraient continuer à chercher des façons d'honorer leurs engagements à l'égard des principes formulés à l'article 1 de l'ECUS. Les consultations publiques ont aussi indiqué qu'il y aurait lieu de mieux définir la portée de l'union sociale.

### Recommandation

Les principes mentionnés dans l'ECUS sont toujours pertinents aux yeux des Canadiens. Le Conseil recommande que les gouvernements continuent de s'en inspirer pour élaborer de nouveaux programmes et de nouvelles politiques dans le domaine social.

## MOBILITÉ

---

Le Conseil souligne les progrès tangibles qui ont été faits pour promouvoir la mobilité des Canadiens partout au Canada.

Les gouvernements se sont entendus pour éliminer, en trois ans ou moins, toute pratique ou politique sociale déraisonnable fondée sur les critères de résidence, et pour éviter de créer de nouveaux obstacles à la mobilité dans les nouvelles initiatives de politique sociale. Jusqu'à présent, cet engagement a été respecté par les gouvernements.

Tous les gouvernements ont examiné leurs politiques et leurs programmes sociaux pour vérifier s'ils comptaient des obstacles déraisonnables à la mobilité fondés sur la résidence. Compte tenu de la diversité des programmes à l'échelle du pays, il incombait à chaque gouvernement de déterminer ce qui constitue de tels obstacles. Lorsqu'un gouvernement estimait qu'il y en avait, ils étaient éliminés. Dans les provinces et les territoires, on a trouvé des obstacles semblables dans des programmes relevant des domaines suivants : prêts étudiants, logement social, formation de la jeunesse, développement des compétences et enseignement de base, santé et personnes handicapées. Dans certains cas, toutefois, les provinces ont cerné des obstacles jugés « raisonnables et conformes aux principes » de l'ECUS (tels que les conditions de résidence pour les programmes d'enseignement postsecondaire spécialisés).

Le Forum des ministres du marché du travail (FMMT) a fait des progrès importants en ce qui concerne l'engagement à veiller à ce que les dispositions sur la mobilité de la main-d'œuvre (chapitre 7) de l'Accord sur le commerce intérieur (ACI) soient respectées. Au 1<sup>er</sup> juillet 2001, 82 pour 100 des professions autoréglementées qui regroupent 98 pour 100 de la main-d'œuvre réglementée étaient totalement ou presque entièrement conformes aux conditions de l'ACI. Au chapitre des métiers réglementés par les provinces ou les territoires, les gouvernements ont instauré des mesures pour assurer la mobilité d'une majorité de travailleurs. Cependant, il reste encore des questions à régler pour que les dispositions du chapitre 7 de l'ACI soient respectées intégralement. Le FMMT prend des mesures pour y arriver dans les professions où des problèmes de conformité continuent de se poser.

Les participants aux tables rondes ont souligné les progrès qui ont été faits pour éliminer les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre dans les professions autoréglementées. Quant aux observations recueillies lors des consultations publiques, elles ont fait ressortir d'autres problèmes liés au caractère transférable des services et quelques craintes au sujet de l'engagement des gouvernements à l'égard de l'élimination des obstacles déraisonnables à la mobilité fondés sur la résidence et à une mobilité accrue de la main-d'œuvre.

## Recommandations

Le Conseil encourage les gouvernements à revoir au fur et à mesure les nouveaux développements liés aux politiques et aux programmes, y compris les mécanismes d'exécution de programme par des tiers, afin de s'assurer qu'aucun nouvel obstacle déraisonnable ne vient limiter l'accès aux programmes sociaux en raison d'un critère de résidence.

Le Conseil incite le FMMT à poursuivre ses efforts en vue de réaliser d'autres progrès importants pour assurer le plein respect des dispositions du chapitre 7 de l'ACI.

## **INFORMER LES CANADIENS – IMPUTABILITÉ PUBLIQUE ET TRANSPARENCE**

---

Dans le cadre de l'ECUS, les gouvernements se sont engagés à renforcer l'union sociale du Canada par le biais d'une meilleure reddition de comptes à la population. Cet engagement reposait sur les travaux d'envergure entrepris par le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux pour déterminer les moyens de rendre des comptes aux Canadiens sur les résultats des programmes publics et les dépenses afférentes. Chaque gouvernement a convenu de faire rapport à ses citoyens sur le rendement et les résultats des programmes qu'il exécute.

Pour concrétiser leurs engagements, les gouvernements sont allés de l'avant, de façon conjointe et individuelle, pour accroître leur reddition de comptes aux citoyens. Voici un aperçu des initiatives lancées conjointement :

### Rapports sur la santé

En septembre 2000, les premiers ministres ont souscrit à la diffusion régulière, par chaque gouvernement, de rapports complets sur leurs programmes et services de santé respectifs, sur le rendement du système de santé et sur les progrès réalisés dans l'atteinte des priorités identifiées. Plus précisément, ils ont convenu de collaborer à la conception d'un cadre exhaustif incluant des indicateurs comparables mutuellement acceptés. Le 30 septembre 2002, le gouvernement du Canada et chaque province et territoire ont publié leur premier rapport respectif sur 14 indicateurs permettant de mesurer l'état de santé, les résultats en cette matière et la qualité du service.

### Rapports sur le Développement de la petite enfance (DPE)

Les premiers ministres (à l'exception de celui du Québec) ont convenu que chaque gouvernement ferait rapport aux Canadiens annuellement sur leurs investissements et sur les progrès accomplis concernant l'amélioration des programmes et des services, dans l'un ou l'autre ou dans l'ensemble des quatre domaines d'action du DPE. De plus, ils ont convenu de rendre des comptes régulièrement sur le bien-être des enfants, à l'aide d'un ensemble d'indicateurs établis. Un certain nombre de gouvernements ont récemment publié leur rapport et d'autres devraient suivre d'ici peu.

### Prestation nationale pour enfants

Le Cadre de gestion et de responsabilité de la Prestation nationale pour enfants (PNE) met l'accent sur la reddition de comptes au chapitre de l'efficacité des programmes. Les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux (sauf ceux du Québec) responsables des services sociaux se sont engagés à fournir, au moins une fois l'an, un rapport sur le rendement de cette initiative. Ils ont aussi convenu de se concentrer sur les résultats des programmes et sur l'amélioration de la mesure des programmes. Les rapports sur la PNE ont été présentés en mai 1999, avril 2001 et mai 2002.

## **Faire participer les Canadiens**

Tous les gouvernements ont invité la population à participer, au besoin, à l'élaboration des programmes sociaux et à l'examen des résultats. Au cours des consultations publiques, des participants ont fait valoir le besoin d'avoir plus d'information sur les programmes sociaux et ont dénoncé ce qu'ils perçoivent comme des possibilités limitées pour les citoyens, les groupes communautaires et les organismes intéressés de contribuer à l'établissement des priorités et à l'évaluation des résultats.

Le Conseil a remarqué que les provinces, les territoires et le gouvernement du Canada utilisent une grande variété de mécanismes pour assurer la participation du public à la formulation des politiques sociales, y compris les commissions, les comités parlementaires et législatifs ainsi que les réunions spéciales ou les séminaires.

## **Regard prospectif**

Même si des progrès considérables ont été faits, les gouvernements demeurent résolus à améliorer les méthodes liées à la reddition de comptes au public. La mise en commun de l'information et des pratiques exemplaires favorise l'élaboration de mesures des résultats, et travailler de façon concertée permet aux gouvernements de mettre en place peu à peu des indicateurs comparables visant à mesurer les progrès accomplis dans la poursuite des objectifs établis mutuellement.

Les moyens requis pour cueillir et analyser les renseignements qui seront compris dans les rapports peuvent poser des difficultés pour tous les gouvernements. Afin d'assurer une reddition de comptes exhaustive, efficace et abordable, les indicateurs devraient être aussi flexibles et aussi pertinents que possible pour chaque gouvernement.

## **Cadres de responsabilisation fédérale-provinciale-territoriale**

Tous les gouvernements doivent rendre des comptes à leurs législatures et à leurs citoyens à l'égard de leurs dépenses et de leur performance.

Certains transferts fédéraux soutiennent des programmes provinciaux et territoriaux qui visent à améliorer l'union sociale. Il importe que les cadres d'imputabilité faisant partie de ces dispositions de transfert :

- appuient les priorités de tous les gouvernements concernés;
- tiennent compte des mécanismes élaborés de mesure et de reddition de comptes que les provinces et les territoires ont déjà en place; et
- reconnaissent que les gouvernements sont redevables à leurs électeurs, pas à l'un l'autre.

Le Conseil estime que les gouvernements devraient prendre appui sur les pratiques exemplaires associées aux cadres actuels qui fonctionnent bien afin d'accroître leur transparence et leur reddition de comptes aux citoyens.

### Recommandations

Conscient que le raffinement de la reddition de comptes et des mesures du rendement est un processus d'apprentissage continu, le Conseil recommande que les gouvernements s'unissent pour apporter ces améliorations :

- en mettant l'accent sur les besoins du public en matière d'information;
- en reconnaissant publiquement et de manière adéquate la contribution et les rôles respectifs des gouvernements et en expliquant en quoi ils consistent;
- en renforçant les mécanismes pour faire participer la population à l'établissement des priorités sociales et à l'examen des résultats, au besoin;
- en réitérant leur engagement à rendre des comptes à leurs électeurs concernant leurs programmes respectifs et en s'efforçant d'améliorer la qualité de leurs rapports et l'efficacité du processus au fil du temps;
- en présentant les résultats de façon claire et concise et dans un format facilement accessible;
- en veillant à ce que les indicateurs choisis tiennent compte de la portée et des buts des programmes visés;
- en s'assurant que les exigences en matière de rapports sont précises, économiques et raisonnables; et
- en collaborant pour que l'application de la politique fédérale sur l'imputabilité au chapitre des transferts fédéraux prenne en compte les mécanismes d'imputabilité que les provinces et les territoires ont mis en place.

# **TRAVAILLER DE MANIÈRE CONCERTÉE ET LE POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER : CONSULTATION DANS LE CADRE DE L'ECUS**

---

## **Consultation et collaboration**

Conformément à l'ECUS, les gouvernements doivent coopérer à la mise en œuvre de priorités conjointes lorsque cela permet d'offrir des services plus efficaces et plus efficaces aux Canadiens. Cela peut inclure l'élaboration conjointe des objectifs et des principes, la clarification des rôles et des responsabilités, ainsi que la mise en œuvre des mesures de façon souple.

L'ECUS renferme aussi un ensemble d'engagements en faveur de consultations efficaces entre gouvernements, dont les bénéfices sont entre autres :

- des services plus efficaces et plus efficaces aux Canadiens;
- une meilleure utilisation des fonds publics;
- des programmes mieux conçus qui complètent les mesures existantes et évitent les doublons;
- un accès accru à des conseils d'experts en matière d'élaboration des politiques;
- un appui renforcé aux nouvelles initiatives stratégiques;
- un moyen d'éviter que les priorités et les orientations de politiques d'autres gouvernements soient déformées; et
- une mise en œuvre améliorée.

Bien que la consultation et la collaboration entre gouvernements renforcent le processus décisionnel, le Conseil estime que ceux-ci doivent garder leur capacité de fixer des priorités et de prendre des décisions, de sorte que leurs propres orientations stratégiques et échéanciers soient respectés. En dépit de ces contraintes, des consultations sérieuses peuvent engendrer des politiques et des programmes judicieux qui tiennent compte des situations diverses dans lesquelles les provinces et les territoires élaborent leurs politiques et leurs programmes pour atteindre les objectifs acceptés conjointement.

Les gouvernements F-P-T ont entrepris une série de consultations dans les secteurs de la politique sociale. Cet exercice a fait ressortir les aspects d'une consultation efficace entre les divers ordres de gouvernement, dont voici quelques exemples :

*Développement de la petite enfance (DPE<sup>3</sup>)* – Les gouvernements se sont d'abord entendus pour faire des programmes pour enfants une priorité, puis ont établi des objectifs permettant aux provinces et aux territoires d'avoir assez de latitude pour investir dans les domaines où les besoins locaux se font sentir. Les gouvernements ont aussi travaillé conjointement à la préparation d'une entente-cadre souple qui a permis aux provinces et aux territoires de peaufiner la conception du programme. De vastes consultations ont eu lieu au sujet des paramètres du programme, du financement et des rapports au public. Même si les délais étaient serrés, les gouvernements ont pu identifier les dédoublements et proposer d'autres options.

*Prestation nationale pour enfants (PNE<sup>4</sup>)* – La PNE est un ensemble complexe de politiques qui résulte de consultations étendues entre gouvernements. Les priorités ont été fixées d'un commun accord et les consultations se poursuivent afin d'améliorer sans cesse l'efficacité du programme. Pour chaque nouvel investissement fédéral, un processus de consultation est créé pour en déterminer l'impact sur les provinces et les territoires et la manière dont ceux-ci réinvestiront cet argent. Il existe un groupe de travail permanent qui se penche de façon soutenue sur la mise en œuvre, la reddition de comptes, l'évaluation et l'élaboration de nouvelles orientations stratégiques relativement à la PNE.

Dans les deux cas précités, l'ampleur des consultations a abouti à des programmes flexibles assortis de mesures d'imputabilité adéquates pour tous les gouvernements. Certaines facettes des programmes DPE et PNE pourraient servir de modèle pour de futures consultations.

Malgré les progrès réalisés, le Conseil estime qu'on peut encore améliorer les consultations de gouvernement à gouvernement. Afin de tirer parti de l'expérience positive des récentes consultations, les gouvernements ont pris l'engagement de mieux comprendre la nature et les modalités des dispositions de l'ECUS portant sur le préavis et la consultation réciproques.

#### Consultation valable et en temps opportun

Le Conseil estime que tous les gouvernements doivent être résolus à faire de sérieux efforts pour répondre aux préoccupations exprimées durant le processus de consultation. Une consultation valable signifie entre autres :

- agir en temps opportun, c'est-à-dire suffisamment tôt pour que les gouvernements consultés aient le temps d'élaborer des propositions de rechange en vue de se doter de politiques souples et judicieuses, et pour que le gouvernement qui consulte ait l'occasion de les examiner;

---

<sup>3</sup> Cette initiative ne comprend pas le Québec.

<sup>4</sup> Cette initiative ne comprend pas le Québec.

- permettre aux gouvernements de déceler les dédoublements potentiels; et
- apporter des ajustements à la mise en œuvre, au besoin.

Des consultations intergouvernementales fructueuses consistent à recueillir des points de vue sur d'autres options possibles par exemple, afin que les gouvernements puissent travailler ensemble de manière efficace pour fournir des services aux Canadiens.

### Préavis et consultation

En vertu de l'ECUS, les gouvernements sont tenus de « se donner un préavis avant la mise en œuvre de tout changement majeur à une politique ou à un programme social qui aura tout probablement une incidence importante sur un autre gouvernement » et à « offrir de consulter avant de mettre en œuvre de nouvelles politiques et de nouveaux programmes sociaux qui risquent d'avoir une incidence importante sur d'autres gouvernements ou sur l'union sociale en général ».

Afin d'aller de l'avant tout en sachant à quel moment les dispositions de l'ECUS relatives au préavis et à la consultation réciproques devraient s'appliquer, il est essentiel d'avoir une compréhension commune du terme « incidence importante ».

Un programme ou une politique d'ordre social doit être considéré comme ayant une « incidence importante » sur un autre gouvernement lorsqu'un changement à un programme (y compris y mettre fin) ou un nouveau programme :

1. risque vraisemblablement d'avoir des répercussions financières appréciables sur le fonctionnement ou le budget d'un programme d'un autre gouvernement;
2. oblige un autre gouvernement à modifier une de ses lois ou politiques ou un de ses règlements;
3. créera des dédoublements;
4. nécessite qu'un autre gouvernement mette en œuvre le changement apporté au programme; et
5. est susceptible d'avoir un impact significatif sur un mécanisme ou un processus intergouvernemental existant visant à élaborer des politiques.

Le Conseil reconnaît que lorsque les gouvernements prennent des mesures dans leurs domaines de compétence qui n'auront pas ou à peu près pas d'incidence sur d'autres gouvernements ou sur l'union sociale en général, un préavis ou une consultation n'est pas requis.

## Consultation sur le recours au pouvoir fédéral de dépenser

La prévisibilité du financement des transferts sociaux existants est essentielle pour assurer l'exécution efficace des programmes sociaux au Canada. Quand des modifications aux transferts sociaux sont envisagées, les gouvernements doivent pouvoir échanger leurs vues et proposer des options. Le gouvernement du Canada consultera les provinces et les territoires sur les changements éventuels dans le financement et leur donnera un avis officiel au moins 12 mois avant d'implanter tout arrangement financier pluriannuel, à moins que les parties en conviennent autrement. Ce préavis s'appliquera également aux nouveaux transferts.

Pour recevoir leur part du financement des nouvelles initiatives pancanadiennes soutenues par les transferts, qu'il s'agisse de financement fédéral global ou de programmes à frais partagés, les gouvernements provinciaux et territoriaux doivent atteindre tous les objectifs convenus dans l'ECUS, tels que la souplesse du financement et de la conception et la mise en œuvre des programmes. Ces dispositions s'appliquent en outre aux provinces ou aux territoires dont les programmes atteignent déjà ces objectifs, auquel cas le gouvernement concerné peut réinvestir les fonds non requis dans le même domaine prioritaire ou dans un domaine prioritaire connexe.

Le Conseil estime que les initiatives proposées par le gouvernement du Canada qui exigent un transfert direct à des particuliers ou à des organismes peuvent indirectement mener à des pressions financières exercées sur les provinces et les territoires. Les provinces et les territoires ont souligné que les programmes de transfert direct les obligeant à évaluer la contribution fédérale peuvent affecter leurs priorités de politiques et de dépenses au même titre que les programmes à frais partagés. Il donc est très important d'effectuer les consultations appropriées.

## Recommandations

Le Conseil reconnaît qu'il importe d'améliorer constamment les consultations intergouvernementales. Conformément aux principes inhérents à notre régime parlementaire et au processus budgétaire, le Conseil recommande que les gouvernements :

- régissent leurs activités en fonction de leur façon commune de concevoir la « consultation » et les aspects de cette notion décrits précédemment;
- régissent leurs activités en fonction de leur compréhension commune des termes « préavis » et « incidence importante » décrits ci-dessus;
- donnent officiellement un préavis à l'échelon ministériel ou de la haute direction avant la mise en œuvre d'une mesure, et qu'ils s'efforcent, si possible, de les mettre au courant avant de procéder à une annonce publique;
- offrent officiellement de consulter les ministres ou les hauts fonctionnaires en les informant, entre autres, des grandes lignes du sujet de discussion, des personnes qui seront consultées et des échéanciers;

- fassent la distinction entre les consultations auprès des intervenants et les consultations de gouvernement à gouvernement; et
- prévoient des consultations suffisamment vastes afin de permettre à celles-ci d'être efficaces et de pouvoir proposer d'autres approches.

Le Conseil recommande que les gouvernements s'efforcent de parvenir à une compréhension commune de la mise en œuvre de l'ECUS, y compris l'engagement à donner un préavis et à consulter, relativement aux initiatives proposées par le gouvernement du Canada qui exigent un transfert direct à des particuliers ou à des organismes pouvant indirectement mener à des pressions financières exercées sur les provinces et les territoires.

Bon nombre de consultations sont en cours, mais préciser les objectifs et les domaines d'action, fixer des délais raisonnables et avoir une compréhension commune des questions à discuter permettront aux gouvernements d'enrichir les consultations actuelles et de continuer à améliorer le processus dans l'avenir.

## **Autochtones**

En vertu de l'article 4 de l'ECUS, les gouvernements se sont engagés à collaborer « avec les peuples autochtones du Canada pour trouver des solutions pratiques à leurs besoins pressants ».

Après la réunion des premiers ministres provinciaux et des dirigeants autochtones nationaux en mars 1999, une rencontre a eu lieu entre le Conseil ministériel fédéral, provincial et territorial sur la refonte des politiques sociales, les dirigeants des OAN et les ministres F-P-T responsables des questions autochtones (16 décembre 1999). Lors de cette rencontre tripartite, les ministres et les dirigeants autochtones ont affirmé que les OAN participeront à la mise en œuvre de l'ECUS toutes les fois qu'elle aura des conséquences pour les Autochtones. Afin de faciliter l'atteinte de cet objectif, ils ont créé un groupe de travail tripartite composé de représentants de leurs organisations respectives et ont décidé de se réunir de nouveau avant un an. Ils ont aussi convenu que l'examen après trois ans de l'ECUS devra prendre en compte les propositions des organismes autochtones visant à accroître leur participation au processus de l'union sociale.<sup>5</sup>

Pour soutenir ce dernier engagement, le gouvernement du Canada a versé des fonds aux cinq OAN afin qu'ils puissent préparer leurs rapports sur leur évaluation de l'ECUS et de sa mise en œuvre (voir rapports à l'annexe B). Ces documents ont fait ressortir un grand thème : les OAN veulent plus d'argent et souhaitent participer à part entière, à titre de gouvernement, aux discussions intergouvernementales sur les politiques et les programmes sociaux, et demandent que cette participation soit reconnue officiellement

<sup>5</sup> Communiqué du 16 décembre 1999 concernant la réunion du Conseil ministériel fédéral, provincial et territorial sur la refonte des politiques sociales, des dirigeants des organismes autochtones nationaux et des ministres F-P-T responsables des questions autochtones.

en devenant parties à l'ECUS ou en signant une entente parallèle. On semble croire que l'ECUS n'a pas beaucoup aidé à améliorer les conditions sociales des Autochtones jusqu'à maintenant. Certains OAN ont indiqué que le processus tripartite avait eu quelques retombées positives, mais que le processus n'avait pas encore répondu à leurs attentes.

Le Conseil estime que les gouvernements ont pris des mesures pour que les Autochtones soient davantage impliqués dans les dossiers de politique sociale ayant sur eux des incidences importantes. Le travail continu du forum réunissant les ministres F-P-T chargés des Affaires autochtones et les dirigeants autochtones nationaux facilite les échanges d'information et favorise le travail conjoint sur les politiques axées sur leurs priorités communes. Outre ces efforts déployés à l'échelle nationale, de nombreuses consultations bilatérales et multilatérales sont menées par les gouvernements auprès des peuples autochtones et des organismes provinciaux, territoriaux et communautaires. Les cinq OAN et, par le fait même, nombre de groupes affiliés et d'organisations professionnelles autochtones, ont été consultés au sujet de la conception du Plan d'action national pour les enfants. Ils ont aussi pris part aux discussions sur la Prestation nationale pour enfants et à la préparation du rapport *À l'unisson 2000* par le biais du Groupe de référence autochtone concernant les personnes handicapées. Par ailleurs, le groupe de travail tripartite a entrepris des travaux pour cerner des pratiques exemplaires et novatrices visant à mobiliser les Autochtones dans l'élaboration et/ou l'exécution des politiques et des programmes sociaux, et pour mettre en relief les défis socioéconomiques et démographiques que doivent relever les Autochtones du Canada.

Les indicateurs socioéconomiques relatifs aux Autochtones montrent clairement qu'il faut faire plus pour répondre à leurs besoins pressants. Le Conseil reconnaît que, dans certains cas, les Autochtones du Canada n'ont pas participé assez tôt, ni autant qu'ils auraient dû, au dialogue sur les nouvelles initiatives stratégiques dans le secteur social. Il faut donc poursuivre les efforts pour faire en sorte qu'ils participent de manière valable à l'élaboration des politiques et des programmes qui les affectent particulièrement.

Le Conseil reconnaît également que les différends non résolus concernant des questions de compétence et de responsabilité ont nui dans le passé à la collaboration intergouvernementale sur les questions autochtones. Tous les gouvernements sont d'avis que, en dépit de ces divergences, il faut travailler plus étroitement ensemble, de même qu'avec les Autochtones vivant dans les réserves ou hors réserve, afin de permettre à ceux-ci de jouir d'une meilleure qualité de vie.

Dans ce contexte, les récents travaux réalisés avec les Autochtones par le Conseil et les secteurs au chapitre du Plan d'action national pour les enfants, de la Prestation nationale pour enfants et du rapport *À l'unisson*, de même que l'analyse des pratiques exemplaires effectuée par le groupe de travail tripartite, ont permis de tirer certaines leçons sur ce que constituent de bonnes consultations.

Au nombre des pratiques recommandées, le Conseil aimerait souligner trois éléments en particulier : premièrement, les Autochtones ont eu la possibilité, tôt dans le processus, de contribuer à la conceptualisation des politiques qui les affectent

directement; deuxièmement, en plus de faire des suggestions aux fonctionnaires à l'étape de l'élaboration des politiques et des programmes, les dirigeants autochtones ont eu l'occasion de rencontrer des ministres pour présenter leurs vues; enfin, la question des moyens dont disposent les Autochtones pour participer de façon significative au processus d'élaboration des politiques a été abordée chaque fois.

Une telle participation des Autochtones a pour but d'aider le gouvernement à fixer les priorités et à prendre des décisions éclairées, ainsi qu'à tenir compte de la situation et des besoins particuliers des Autochtones dans le cadre du processus d'élaboration des politiques et des programmes. Le Conseil encourage chaque secteur à continuer d'améliorer ses pratiques et à partager ses expériences avec le Conseil et les autres secteurs.

### Recommandations

Le Conseil recommande :

- que les gouvernements se concertent pour en arriver à une compréhension commune de la façon dont les dispositions de l'ECUS relatives à la mobilité s'appliquent aux Autochtones;
- que les gouvernements travaillent ensemble pour s'assurer que les services fournis aux Autochtones sont prodigués de manière à répondre à leurs besoins pressants peu importe où ils vivent, tant dans les réserves que hors réserve;
- que les travaux effectués par le groupe de travail tripartite en vue de cerner les pratiques exemplaires et novatrices utilisées pour accroître la participation des Autochtones soient partagées avec d'autres secteurs; et
- que les secteurs mettent en commun leurs pratiques exemplaires et novatrices qui permettent de renforcer la participation des Autochtones au processus de l'union sociale.

## PRÉVENTION ET RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

---

Tous les gouvernements sont d'avis que l'ECUS leur procure un précieux cadre de collaboration et de transparence pour prévenir les différends potentiels. Le Conseil les encourage à continuer de travailler ensemble de façon ouverte et concertée.

Par ailleurs, le Conseil reconnaît l'importance de veiller à ce que des processus efficaces soient en place pour régler les différends dans le cas où ils ne pourraient être évités par un dialogue coopératif. Il croit aussi que l'ECUS offre aux secteurs un cadre judiciaire pour élaborer des processus visant à prévenir et à résoudre les conflits.

Le Conseil salue l'entente qui est intervenue sur l'implantation d'un tel processus relativement à l'interprétation des principes de la *Loi canadienne sur la santé*. À son avis, il s'agit d'un jalon important qui s'inscrit dans la logique des travaux des gouvernements associés à l'ECUS (voir correspondance à l'annexe C confirmant cette entente).

### Recommandation

Le Conseil encourage les ministres sectoriels à s'en remettre au processus de prévention et de règlement des différends (PRD) applicable à *Loi canadienne sur la santé*, notamment faire appel à des tiers, pour orienter d'élaboration de futurs processus de PRD.

## **EXAMEN DE L'ENTENTE-CADRE SUR L'UNION SOCIALE**

---

L'examen après trois ans de l'ECUS a fourni aux gouvernements et aux citoyens une très bonne occasion d'engager un dialogue constructif sur l'entente elle-même et sur sa mise en œuvre. Il a aussi permis aux gouvernements de circonscrire les réussites et les pratiques exemplaires, de se pencher sur les défis et les préoccupations, et d'explorer des façons de renforcer l'exécution des engagements pris par les premiers ministres en 1999.

Grâce à cet examen, les gouvernements ont eu la possibilité, conjointement, de recueillir les commentaires des Canadiens et d'obtenir leur opinion sur les moyens à prendre pour mettre en œuvre l'ECUS.

Bien que le Conseil soit encouragé par les progrès accomplis par les gouvernements dans la mise en place de l'ECUS, il est aussi conscient des défis qu'il reste à relever et de ceux qui continueront de survenir à mesure que les gouvernements s'attaqueront aux priorités sociales des Canadiens. Le Conseil reconnaît le besoin d'assurer un dialogue soutenu entre gouvernements sur la mise en œuvre de l'ECUS.

### Recommandation

Le Conseil recommande que les gouvernements examinent de nouveau l'ECUS et sa mise en œuvre à une date ultérieure. Plus précisément, il propose qu'un second examen soit finalisé dans les cinq ans suivant la présentation de ce rapport aux premiers ministres.