

EXAMEN DE L'ENTENTE-CADRE SUR L'UNION SOCIALE **RÉSUMÉ DES PRÉSENTATIONS REÇUES SUR LE SITE WEB**

La dernière section (article 7) de l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) précise qu'une évaluation de l'ECUS devra être effectuée :

« 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. »

Dans le cadre du processus d'examen, le Conseil ministériel fédéral, provincial et territorial sur la refonte des politiques sociales (Conseil ministériel) a demandé la création d'un site Web bilingue (www.sufa-review.ca) et (www.ecus-examen.ca) pour donner au public la possibilité de faire des commentaires en ligne. Ce site a été annoncé dans les journaux partout au pays et dans les sites Web du gouvernement. Un appel de présentations a été lancé par le biais d'une lettre adressée à plus de 300 groupes et particuliers. Le délai pour soumettre les présentations sur le Web était le 18 octobre 2002, mais il a été prolongé jusqu'au 31 octobre 2002.

Aperçu des présentations

Du 10 septembre au 31 octobre 2002, 72 présentations ont été affichées sur le Web. Onze présentations additionnelles ont été reçues en privé par des auteurs ayant refusé l'affichage en ligne, et neuf autres par des personnes ou des organismes dont la permission n'a pu être obtenue avant le 31 octobre. Les présentations par province/territoire sont réparties comme suit :

Province/Territoire	Total	Affichées	Non affichées	Permission non reçue
Alberta	3	2	-	1
Colombie-Britannique	28	20	7	1
Manitoba	7	4	1	2
Terre-Neuve-et-Labrador	1	1	-	-
Nouvelle-Écosse	7	6	1	-
Ontario	31	29	1	1
Île-du-Prince-Édouard	2	1	-	-
Québec	5	4	-	1
Saskatchewan	5	5	-	2
Yukon	1	-	1	-
Total	92	72	11	9

Les 72 présentations affichées sur le Web provenaient de sources diverses, dont des organismes nationaux, provinciaux et locaux, de simples citoyens, un député de la Colombie-Britannique, un recteur d'université et la Commissaire aux langues officielles. Cinq présentations incluaient des mémoires ou des commentaires publiés antérieurement au sujet de l'ECUS. Bon nombre de présentations donnaient suite à l'invitation du Conseil ministériel envoyée aux organismes. Le contenu et la longueur des présentations étaient très variés, allant de brèves remarques d'une seule phrase à des critiques et observations plus détaillées, y compris des préoccupations concernant l'état des politiques et des programmes sociaux au Canada ou dans une province donnée.

Le total pour l'Ontario dénote le nombre élevé de présentations produites par des organismes nationaux situés dans cette province.

Quarante-quatre des 92 présentations reçues provenaient d'organismes. Voici la liste de ceux qui ont autorisé l'affichage de leur présentation :

- Alliance nationale pour les enfants (ANE) (Ontario);
- Association canadienne de santé publique (ACSP) (Ontario);
- Association canadienne des policiers (Ontario);
- Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU) (Ontario);
- Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux (ACTTS) (Ontario);
- Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU) (Ontario);
- Association du Barreau canadien (ABC) (Ontario);
- Association du Canada pour les cinquante et plus (Ontario);
- Association du logement sans but lucratif de l'Ontario (ALSBLO) (Ontario);
- Association médicale canadienne (AMC) (Ontario);
- Association nationale d'habitation autochtone (Ontario);
- Centre d'action pour la sécurité du revenu (CASR) (Ontario);
- Certification Council of Early Childhood Educators of Nova Scotia (CCECENS) (Nouvelle-Écosse);
- Chambre de commerce du Canada (Colombie-Britannique);
- Child Care Connections (CCC) (Nouvelle-Écosse);
- Coalition of Child Care Advocates of British Columbia (CCCABC) (Colombie-Britannique);
- Conseil national du bien-être social (CNBS) (Ontario);
- Conseil de planification sociale de Winnipeg (CPSW) (Manitoba);
- Family Service Association of Toronto/Campagne 2000 (Ontario);
- Fédération des centres d'accueil indiens de l'Ontario (FCAIO) (Ontario);
- Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada (FCFAC) (Ontario);

- First Call: British Columbia Child and Youth Advocacy Coalition (First Call) (British Columbia);
- Forum du secteur bénévole et communautaire (Ontario);
- Institut C.D. Howe (Ontario) ;
- Metis Urban Housing Association of Saskatchewan (MUHAS) (Saskatchewan);
- Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP) (Ontario);
- Ottawa Child Poverty Action Group (OCPAG) (Ontario);
- Poverty and Human Rights Project (PHRP) (Colombie-Britannique);
- Prairie Women's Health Care Centre of Excellence (PWHCCE);
- Saskatoon Anti-Poverty Coalition (SAPC) (Saskatchewan);
- Social Planning and Research Council of British Columbia (SPRCBC) (Colombie-Britannique);
- Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) (Ontario);
- SCFP de la Saskatchewan (Saskatchewan);
- United Nations Platform for Action Committee (UNPAC) (Manitoba).

Un certain nombre de présentations, provenant d'organismes aussi bien que de particuliers, portaient directement sur les dispositions de l'Entente-cadre. Les sections qui ont surtout retenu l'attention sont : l'article 1 (Principes); l'article 3 (Informer les Canadiens – imputabilité publique et transparence); l'article 5 (Le pouvoir fédéral de dépenser; l'article 7 (Examen de l'ECUS).

Observations générales sur l'ECUS

Profil public

À la mi-octobre, au moment où le site Web n'affichait que 22 présentations, Stuart Alcock (Colombie-Britannique) a écrit que le faible nombre de présentations le préoccupait et que cela signifiait que « les citoyens et leurs organismes ne sont pas au courant ou ne se soucient pas de l'Entente-cadre et de l'examen en cours ». L'Association canadienne des travailleuses et des travailleurs sociaux a fait à peu près le même commentaire en se disant « étonnée et déçue du manque de sensibilisation à l'examen et à l'ECUS partout au Canada ».

Le United Nations Platform for Action Committee (Manitoba) a affirmé qu'il était

« consterné de voir que si peu de gens connaissent l'existence de cette entente en dépit du fait que le Manitoba est la seule province à avoir tenu des consultations publiques à ce sujet. Ce manque de conscience général est mis en relief par le taux relativement faible de présentations affichées sur le site Web. Dans ce contexte, il faut se demander si l'Entente-cadre parviendra à soutenir ses principes de départ ».

La présentation de ce comité a été affichée le 31 octobre 2002. Elle recommandait de « prendre des mesures pour sensibiliser beaucoup plus de Canadiens à l'ECUS et à sa promesse d'une existence équitable pour tous ».

Pour sa part, l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine a relevé le fait que « l'Entente-cadre est survenue dans un contexte particulier » et que « l'une des préoccupations majeures à l'époque était d'empêcher tout gouvernement de prendre des mesures unilatérales pouvant déstabiliser un autre gouvernement sur le plan financier, suite à l'imposition du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) ». Selon Kenneth Kavanagh (Terre-Neuve-et-Labrador), « l'ECUS est un enfant mal conçu résultant des réductions massives et arbitraires des paiements de transfert fédéraux aux provinces ». À son avis, « l'ECUS était, et est toujours, un exercice de relations publiques ». En revanche, le recteur de l'Université de Regina, David Barnard, estime que « l'ECUS a créé une possibilité de coopération remarquable qui n'a pas encore été exploitée ». Aux yeux de David Hay (Colombie-Britannique), « l'ECUS est un document politique et stratégique très important ». Le Poverty and Human Rights Project (Colombie-Britannique) a soutenu que l'ECUS est « un mécanisme pour faciliter les ententes, et c'est pourquoi les organismes bénévoles et les spécialistes de la politique sociale ont mis en elle beaucoup d'espoir ».

Questions sectorielles

Dans sa présentation, l'Association médicale canadienne a adopté une approche sectorielle qui met l'accent sur la santé. L'Association a évalué les dispositions de l'Entente-cadre en rapport avec le secteur de la santé. Elle mentionne que « même si l'ECUS n'est pas parfaite, c'est mieux que l'alternative, soit la paralysie et le dysfonctionnement fédéral-provincial ». Elle ajoute que « le secteur de la santé est un banc d'essai important pour l'ECUS » et conclut que celle-ci « est un pas dans la bonne direction pour la politique sociale au Canada, même si son plein potentiel est loin d'avoir été atteint ».

On trouve également l'approche sectorielle dans la présentation de l'Alliance nationale pour les enfants (ANE), qui a évalué l'ECUS dans « l'optique de l'Accord sur le développement de la petite enfance (ADPE) ». L'ANE « appuie fortement les principes énoncés dans l'ECUS » et, tout en reconnaissant que l'ADPE respecte ces principes, demeure « très préoccupée par les mécanismes de mise en œuvre ».

Nombre de présentations ont fait état de la portée de l'ECUS. L'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU), par exemple, a fait remarquer que le programme de logement abordable « ne figure pas dans la liste des ententes ECUS sur le site Web du gouvernement fédéral ; cependant, l'ACHRU trouve sur ce site les renseignements les plus pertinents pour évaluer les dispositions de l'ECUS en matière de consultation et d'évaluation ». Le

logement est un des secteurs mentionnés par la Fédération des centres d'accueil indiens de l'Ontario : « l'érection systématique de barrières au logement social pour le Autochtones met en péril un certain nombre de principes de l'ECUS. L'équité, l'égalité des chances, le respect des différents besoins – tous ces principes sont transgressés ». De l'avis de la Fédération, cela « va à l'encontre de l'engagement pris par les gouvernements de collaborer avec les peuples autochtones pour trouver des solutions à leurs besoins, comme le prévoit l'ECUS ». Pour sa part, le Syndicat canadien de la fonction publique a cité un rapport du Comité des droits de l'homme des Nations Unies publié en avril 1999, qui avait « exprimé des inquiétudes concernant les taux élevés de pauvreté parmi les femmes canadiennes et les conséquences néfastes pour elles des compressions effectuées dans les programmes sociaux. Ce déséquilibre hommes-femmes n'est pas mentionné dans l'ECUS et n'a pas été soulevé depuis sa mise en place ».

Commentaires relatifs à certains articles de l'ECUS

Principes – Article 1

Tout en affirmant souscrire aux principes généraux de l'ECUS, le Social Planning and Research Council of British Columbia a dit qu'« un des points faibles de cet article est le manque de précision quant à la gamme de programmes et de services auxquels les principes sont censés s'appliquer ». Pour le Conseil de planification sociale de Winnipeg, le fait que « l'union sociale ne soit pas définie dans le document est une lacune fondamentale ». La Saskatoon Anti-Poverty Coalition, quant à elle, recommande « d'employer des termes plus forts et plus explicites autour des principes de l'inclusion sociale » qui, croit-elle, devrait être un « principe fondamental » de l'ECUS. De l'avis du Centre d'action pour la sécurité du revenu, les principes énoncés sont « trop vagues et non applicables, et ne permettent pas d'établir des normes pouvant assurer l'imputabilité ».

Certaines parties de l'article 1 ont aussi servi de points de repère pour évaluer les mesures des gouvernements. À titre d'exemple, la Coalition of Child Care Advocates of British Columbia a déclaré que, « dans les faits, la mise en œuvre de l'IDPE [Initiative de développement de la petite enfance] n'est pas conforme aux éléments clés de l'ECUS [...] ». Le Conseil national du bien-être social croit que la pratique de récupérer les prestations aux termes de la Prestation nationale pour enfants (PNE) « constitue une discrimination eu égard au sexe et qu'elle est contraire à un des principes de base de l'ECUS ». Par ailleurs, deux des recommandations de l'Alliance nationale pour les enfants reposent sur des parties de l'article en particulier. Par exemple, en ce qui concerne l'engagement des gouvernements F-P-T à fournir des services de qualité sensiblement comparable, l'ANE suggère que « les gouvernements évaluent l'impact des mécanismes de financement, y compris le TCSPS, sur la prestation des programmes sociaux ».

Commentant la section de l'article portant sur les droits des peuples autochtones, un organisme n'ayant pas permis que sa présentation soit affichée et qui, par conséquent, n'est pas nommé dans le présent document, a indiqué « que

l'exclusion des représentants autochtones à une participation directe porte bel et bien atteinte à nos droits ancestraux et à nos droits inhérents, y compris l'autonomie gouvernementale ». Cet organisme a émis l'idée de lui réserver, ainsi qu'à l'Assemblée des Premières nations, un siège au Conseil ministériel.

L'Association du Canada pour les cinquante et plus a écrit : « nous souscrivons entièrement au principe de collaboration entre les ordres de gouvernement ».

Faisant allusion à la section de l'article intitulée « Répondre aux besoins des Canadiens », la Metis Urban Housing Association of Saskatchewan a indiqué que :

« les gouvernements doivent mieux communiquer avec les individus et les organismes communautaires. Les gens doivent savoir ce qui est disponible et l'information doit leur être accessible. La majeure partie de l'information se trouve sur les sites Web; or, la plupart des foyers autochtones n'ont pas d'ordinateurs et n'ont accès à aucun ».

Mary Baird (Île-du-Prince-Édouard) « croit que les efforts déployés par nos gouvernements fédéral et provinciaux pour faire progresser conjointement les questions sociales, comme respecter les cinq principes du régime d'assurance-maladie, garantir des services de qualité comparable pour tous les Canadiens, assurer un financement suffisant, stable et durable pour les programmes sociaux, etc., sont des enjeux importants qui nous définissent en tant que Canadiens ».

Mobilité – Article 2

David Barnard, recteur de l'Université de Regina, qui voit d'un bon œil l'évolution vers la mobilité, a dit que « cela pouvait être utile aux diplômés universitaires dans diverses disciplines ainsi qu'aux universités elles-mêmes pour attirer du personnel enseignant vers les écoles professionnelles ».

L'Association canadienne des professeures et professeurs d'université a mentionné que la section de l'ECUS portant sur la mobilité concerne l'enseignement postsecondaire. À son avis, une hausse des frais de scolarité pour les étudiants de l'extérieur semble être « une violation de cette disposition ». Elle a aussi soulevé la possibilité que « les programmes de prêts aux étudiants et de bourses d'études et de perfectionnement offerts uniquement aux résidents provinciaux » puissent ne pas traduire l'esprit de cette section. L'Association a suggéré que les gouvernements « revoient leurs politiques sur l'enseignement postsecondaire au Canada pour déterminer si elles sont conformes aux dispositions de l'ECUS ».

Selon le Syndicat canadien de la fonction publique, « il n'y a pas eu de progrès dans l'accréditation des compétences et de la formation ni dans la portabilité des compétences d'une province/territoire à l'autre ».

Informers les Canadiens – Imputabilité publique et transparence – Article 3

Bon nombre de commentaires ont été exprimés sur les questions contenues dans cet article. Jusqu'à un certain point, le contenu des présentations reposait sur l'expérience des organismes ou des particuliers qui les ont rédigées.

Atteindre et mesurer les résultats

De l'avis de l'Association médicale canadienne, « mettre plus d'accent sur la mesure du rendement et sur la reddition de comptes au public [...] est un développement positif ». L'Association fait toutefois une mise en garde au sujet de ce développement qui, selon elle :

« pourrait mener à un surplus d'information et à une paralysie générale, à moins de faire deux choses essentielles. Il faut d'abord se doter d'un cadre de responsabilisation qui décrit clairement les rôles, les droits et les responsabilités de tous les acteurs clés dans le système de santé canadien : patients, fournisseurs de soins et gouvernements. Cela requiert ensuite la création d'une institution indépendante et crédible pour veiller au respect du cadre et s'élever au-dessus de la mêlée afin de donner l'heure juste aux Canadiens sur les soins de santé ».

Le Prairie Women's Health Care Centre of Excellence « encourage tous les ordres de gouvernement à développer davantage leurs infrastructures d'information pour fournir des données grâce auxquelles des analyses comparatives entre les sexes pourront être effectuées ».

En ce qui regarde l'imputabilité, Lewis Auerbach (Ontario) a parlé du *Rapport du vérificateur général du Canada* publié en 1999, notamment le chapitre 6, qui « porte surtout sur la Prestation nationale pour enfants et sur l'Aide à l'employabilité des personnes handicapées et en fait des études de cas mettant en lumière les nouvelles questions d'imputabilité commune que soulève l'union sociale ». Il rappelle également que le Comité permanent des comptes publics « a tenu des audiences sur ce chapitre en juin 1999 et a publié un rapport [...] en novembre 1999 – la réponse du gouvernement fédéral a été présentée le 13 avril 2000 ». Il a aussi fait valoir que « l'examen de l'ECUS devrait prendre en compte le rapport du vérificateur général de 1999 ainsi que celui du Comité des comptes publics, même si le site Web de l'ECUS n'en fait pas mention ».

L'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux s'est penchée sur la disposition de l'article 3 où les gouvernements conviennent d'« utiliser les transferts intergouvernementaux aux fins prévues et de faire bénéficier ses résidents de toute augmentation ». Elle cite dans ce contexte le *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, Sheila Fraser, publié en septembre 2002, en disant que celle-ci a « critiqué le TCSPS parce qu'il est impossible de déterminer

si les provinces dépensent l'argent des transferts fédéraux pour les programmes visés ». L'Association a appuyé la recommandation de M^{me} Fraser voulant que le financement en matière de santé soit séparé du TCSPS, et est même allée plus loin en proposant la création de deux volets distincts pour l'enseignement postsecondaire et l'aide sociale et les services sociaux. Lewis Auerbach a lui aussi insisté sur le rapport de 2002 de la vérificatrice générale, affirmant qu'il « témoigne d'une préoccupation que de nombreux Canadiens partagent avec elle, soit que la responsabilisation à l'égard des programmes communs de l'union sociale ne suffit pas ».

Une observation semblable a été faite par l'Association canadienne des professeures et professeurs d'université concernant l'enseignement postsecondaire. Elle a conseillé qu'« en échange d'un financement fédéral stable, les provinces et les territoires soient tenus de rendre compte publiquement de la manière dont les transferts de fonds fédéraux sont dépensés ». Pour sa part, l'Association du Barreau canadien estime que le « manque de transparence dans les dépenses des fonds transférés a engendré des injustices dans le système d'aide juridique ».

L'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine a déclaré : « En réalité, il n'y a pas eu beaucoup de discussions ou de mesures pour établir avec les tierces parties le genre de partenariat que sous-tendent les principes [de l'ECUS] ». La présentation de l'Association du logement sans but lucratif de l'Ontario traduit à peu près le même sentiment : « l'entente-cadre sur le logement abordable conclue le 30 novembre 2001 [...] était largement perçue comme un modèle de collaboration intergouvernementale selon les principes de l'ECUS. Néanmoins, aucun processus de consultation ou de collaboration n'a été mis en place pour le programme de logement abordable à part les réunions F-P-T à huis clos et les négociations fédérales avec chacune des provinces. Le manque de consultation aux étapes de l'analyse et de la conception des programmes a tenu à l'écart des gens bien informés ».

Le Forum du secteur bénévole et communautaire, secteur dans lequel un accord avec le gouvernement du Canada et un code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques ont été élaborés, a conclu « que la promesse de participation n'a pas été tenue ». Le Forum s'est dit déçu du « peu de possibilités offertes pour engager un dialogue valable, en particulier sur les politiques et les priorités sociales ». Il aimerait rencontrer les membres du Conseil ministériel pour « discuter d'une approche de collaboration qui permettrait à cette section de l'ECUS de prendre forme, comme d'autres le font déjà ».

L'Alliance nationale pour les enfants a proposé que le Conseil ministériel l'invite « à sa table pour discuter de façons d'enrichir les travaux entrepris dans la mise en œuvre de l'ADPE et de suivre l'évolution de ces travaux ».

Faire participer les Canadiens

Le manque de participation des citoyens et des tierces parties, contrairement à ce que prévoit l'Entente-cadre, a fait l'objet de plusieurs commentaires. Le caractère exclusif du fédéralisme exécutif a aussi été mentionné dans ce contexte. D'autres ont dit que la mise en œuvre de l'ECUS n'avait pas répondu aux attentes.

Selon le Poverty and Human Rights Project (Colombie-Britannique), l'ECUS « envisageait [...] une interaction plus poussée entre les gouvernements et le citoyens dans le domaine de la politique sociale. Malheureusement, cette promesse ne s'est pas concrétisée ». L'organisme a ajouté ceci :

« La participation des citoyens nécessite la création de mécanismes adéquats, ce dont l'ECUS fait mention à l'article 3. Les mécanismes doivent être permanents, ciblés, inclusifs et transparents. Pour établir un dialogue véritable avec les gouvernements, ceux-ci ne doivent pas choisir les participants ni être les seuls à déterminer le sujet et la date des discussions.

« Il faut développer des mécanismes plus acceptables permettant aux organismes bénévoles et communautaires – qui connaissent bien la prestation des services sociaux, les conditions et les besoins de tel ou tel groupe de citoyens, et les répercussions sociales et économiques des programmes sociaux – de participer à un dialogue délibératif et soutenu avec les gouvernements.

« Un des aspects essentiels des mécanismes de participation des citoyens doit être d'offrir une possibilité accrue d'entamer un dialogue avec les élus, pas seulement avec les ministres et les fonctionnaires. L'ECUS pose toutefois un danger [...], celui de retirer la politique sociale du cadre politique transparent et de la dissimuler dans la boîte noire du fédéralisme exécutif. Les mécanismes de l'ECUS devraient fonctionner de façon à revitaliser le processus politique en créant une société civile plus active et plus impliquée et en assurant un plus grand rôle pour les députés et d'autres auprès des citoyens. »

On pouvait lire dans la présentation du Social Planning and Research Council of British Columbia :

« Les engagements à faire en sorte que les citoyens, les organismes et des tierces parties contribuent à l'établissement des priorités sociales et à l'évaluation des résultats de programme n'ont, de toute évidence, pas été respectés, et il n'y a eu aucun progrès dans la création de mécanismes pour permettre aux citoyens d'interjeter appel en cas de pratiques administratives inéquitables ou de

déposer des plaintes relatives à l'accès et au service. Cela est décevant étant donné que le libellé de l'ECUS laissait présager un instrument prometteur pour renforcer les mécanismes de participation des citoyens. »

Et dans celle du Conseil national du bien-être social :

« Notre examen nous a permis de constater des différences importantes à l'échelle du pays dans l'engagement des citoyens. Plus souvent qu'autrement, les gens avaient l'impression que l'on cherchait à les faire intervenir pour des raisons symboliques plutôt que réelles. Les occasions, comme les présentations aux comités parlementaires permanents, qui donnent aux citoyens et à leurs représentants le libre choix de participer à la conception et à la mise en œuvre de programmes, doivent être considérées comme une partie intégrante de l'ECUS. Toutefois, en plus de traiter de gouvernement à gouvernement, il importe d'établir un mécanisme plus ouvert dans le cadre duquel les partenariats et l'engagement des citoyens font partie du processus de décisions quant aux priorités, stratégies et mécanismes de financement nationaux de l'ECUS, plutôt que de composer avec des paramètres que les gouvernements établissent à huis clos entre eux. »

L'Association médicale canadienne a décrit les négociations intergouvernementales comme un « processus décisionnel cloîtré », tout en affirmant que « la boîte noire du fédéralisme exécutif sert mal les Canadiens ». Selon cette association, promouvoir de véritables partenariats est un défi sur lequel l'examen de l'ECUS doit s'attarder :

« Si nous voulons que la vision d'un régime d'assurance-maladie durable devienne réalité, il est essentiel que les gouvernements respectent l'engagement qu'ils ont pris dans l'ECUS de travailler en partenariat avec les intervenants et de permettre aux gens de participer de façon significative à l'élaboration des politiques et des programmes sociaux. »

L'Association canadienne de santé publique croit que les gouvernements « peuvent s'inspirer de l'Entente-cadre pour poser des principes directeurs en vue d'entamer des discussions sur les objectifs nationaux de santé et du régime d'assurance-maladie ». L'Association mentionne en outre que « la participation du public à l'établissement d'objectifs nationaux de santé sera primordial pour que la mise en œuvre des conclusions des études Romanow et Kirby soit un succès ».

David Hay (Colombie-Britannique) a dit que « l'ECUS était une entente de politique particulièrement attrayante en raison des promesses qu'elle contient au regard de l'imputabilité publique et de la transparence ». Il a toutefois indiqué

que les progrès à cet égard avaient été « décevants » et qu'il attendait toujours « la mise en place de mécanismes efficaces pour encourager la participation des Canadiens à l'établissement des priorités sociales ». Il a recommandé que les gouvernements « élaborent et financent des mécanismes adéquats grâce auxquels les Canadiens pourraient participer à l'ECUS ». Il a également soutenu qu'il fallait « accorder une attention spéciale à la participation du Québec, des Premières nations et des peuples autochtones, des administrations municipales, et des organismes communautaires et bénévoles ». Il suggère de plus de créer un secrétariat de l'ECUS qui « serait responsable de l'administration générale de l'ECUS » ainsi qu'un organe indépendant « de suivi général » qui aurait le « pouvoir légitime de surveiller les politiques et les processus de l'ECUS et d'en faire rapport ».

Le Conseil de planification sociale de Winnipeg a choisi une approche différente :

« L'ECUS offre la possibilité de créer des mécanismes de consultation et d'imputabilité publique autres que les institutions démocratiques et les structures habituelles. Mais ces mécanismes de rechange sont souvent inefficaces. La vraie question qui se pose est donc de pouvoir exiger que chaque ordre de gouvernement rende compte de ses obligations par l'entremise des processus démocratiques ordinaires. De même, la consultation dans chaque ordre de gouvernement devrait s'effectuer au moyen des procédures législatives, ministérielles et bureaucratiques habituelles. »

Le pouvoir fédéral de dépenser – Article 5

Le Conseil de planification sociale de Winnipeg croit que l'ECUS « restreint indûment le pouvoir fédéral de dépenser, qui a souvent été utilisé pour soutenir l'innovation dans les provinces et dans le secteur bénévole et communautaire. Pourquoi des provinces et des organismes progressistes devraient-ils attendre le consentement de la majorité des provinces? »

La Metis Urban Housing Association of Saskatchewan recommande « de consulter les associations qui devront exécuter les programmes avant d'en transférer la négociation ou l'approbation aux provinces ».

De l'avis du Syndicat canadien de la fonction publique, « l'Entente-cadre sur l'union sociale a nui à l'élaboration de nouveaux programmes sociaux ». En particulier, il n'approuve pas la disposition selon laquelle les nouveaux programmes nécessitent l'appui de la majorité des gouvernements provinciaux. Il estime que « cette entente accorde trop de pouvoirs aux provinces ».

Certaines présentations proposent de recourir à l'ECUS pour établir des normes nationales et assurer leur application. L'Organisation nationale anti-pauvreté, par exemple, a déclaré que « l'Entente-cadre ne veut pas dire grand-chose à moins

d'inclure un ensemble de normes nationales durables et exécutoires obligeant les provinces et les territoires à s'y conformer ». Cette façon de voir est aussi celle de la Saskatoon Anti-Poverty Coalition, qui préconise « une présence fédérale dans l'élaboration de normes nationales auxquelles les provinces devraient se rallier pour recevoir une aide financière du gouvernement ». L'Ottawa Child Poverty Action Group a tenu sensiblement le même discours : « le gouvernement fédéral devrait définir clairement ses attentes concernant la façon dont chaque province devrait utiliser les *fonds publics*, et avoir l'influence nécessaire pour veiller à ce que les ententes soient respectées ». Autre exemple : l'Association canadienne des professeures et professeurs d'université a suggéré que les gouvernements « se servent des procédures établies dans l'ECUS afin d'élaborer une gamme de normes et de principes pancanadiens pour régir l'enseignement postsecondaire dans le but de créer une loi fédérale sur cette question ».

Le Poverty and Human Rights Project a proposé que tous les gouvernements fixent ensemble des normes canadiennes, faisant valoir que « sans normes et sans entente ayant force exécutoire pour convenir de ne pas descendre sous les seuils établis, l'union sociale n'existe pas ». L'organisme suggère également que « les normes soient conformes aux droits énoncés dans la Charte, la Constitution¹, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et d'autres instruments internationaux sur les droits de la personne dont le Canada est signataire ».

Le Syndicat canadien de la fonction publique a aussi mentionné dans sa présentation que « tout cadre sur l'union sociale doit avoir comme composante clé un engagement en faveur de normes pancanadiennes pour les programmes et les services sociaux, des normes capables d'assurer le bien-être individuel et collectif de tous les Canadiens, et que l'ECUS ne contient aucune norme de ce genre, mais plutôt de vagues principes pour orienter le cadre ».

Prévention et règlement des différends – Article 6

Voici ce qu'a écrit le Conseil de planification sociale de Winnipeg :

« Le mécanisme de règlement des différends, conçu pour faciliter le traitement des litiges et clarifier les confusions et les désaccords, n'est [...] pas clairement défini et est donc inutile pour résoudre les problèmes entre gouvernements. En raison de l'ambiguïté de l'ECUS à cet égard, des initiatives importantes et progressistes courent le risque de faire les frais de désaccords intergouvernementaux et de fausses interprétations que l'ECUS n'a pas réussi à dissiper, ce qui a de graves répercussions pour le secteur bénévole et communautaire. »

La Metis Urban Housing Association of Saskatchewan a proposé que « dans tout règlement de différends, la tierce partie soit un représentant issu du même secteur que celui qui est impliqué dans le litige ».

Examen de l'entente-cadre sur l'union sociale – Article 7

Plusieurs présentations ont critiqué le processus et les procédures adoptés par les gouvernements pour donner suite à l'engagement énoncé à l'article 7 de l'ECUS visant à effectuer un examen après trois ans.

Le Conseil national du bien-être social a jugé qu'il était « impossible de séparer » les commentaires sur les dispositions de l'ECUS de ceux portant sur l'état des politiques et des programmes sociaux. Le Conseil a affirmé que « ce n'est que par la mise en œuvre d'ententes de politiques sociales précises que nous pouvons déterminer comment les intentions de l'ECUS se sont concrétisées ». Un certain nombre de présentations, dont celle de l'Association médicale canadienne, contenaient une analyse fondée sur une approche sectorielle. Le Child Care Connections (CCC), quant à lui, a déclaré « nous aurions tort de ne pas mettre les gouvernements au défi de recourir à l'ECUS pour mettre en place un système de prestation de services de garde pancanadien, exhaustif et de qualité ».

Le processus d'examen et le fait que certains groupes n'étaient pas représentés aux tables rondes ont suscité des propos défavorables dans quelques présentations, notamment celle de Gwen Brodsky et de Shelagh Day, porte-parole du Poverty and Humans Rights Project (Colombie-Britannique).

Le Conseil national du bien-être social a tenu à préciser qu'il craignait « que la participation valable des Canadiens à faible revenu et des organisations non gouvernementales (ONG) qui représentent leurs intérêts peut être limitée à cause de la brève période de réflexion accordée dans la lettre d'invitation à une question d'une telle complexité ». Le Syndicat canadien de la fonction publique de la Saskatchewan a aussi exprimé sa « déception face au court préavis ». Le Centre d'action pour la sécurité du revenu a décrit l'examen comme un exercice « précipité, exclusif et pratiquement invisible au public », tout en protestant « contre la notion selon laquelle les commentaires des Canadiens seraient suffisants pour évaluer l'efficacité de l'ECUS ». De son côté, l'Association médicale canadienne a déclaré : « les gouvernements ont choisi l'approche minimaliste vis-à-vis de l'examen de l'ECUS en optant pour une consultation par Internet et des réunions à huis clos avec des représentants invités de l'extérieur ». L'Organisation nationale anti-pauvreté a aussi déploré les délais alloués pour participer à l'examen et le fait que les groupes voués à la défense des pauvres étaient « nettement sous-représentés » aux tables rondes. Quant au Poverty and Human Rights Project, il considère l'examen « complètement inadéquat en ce qui a trait à la participation des citoyens ». À son avis, « les échéanciers pour la remise des présentations écrites étaient trop serrés, [...] les trois tables rondes ont été formées à la hâte et les participants, soigneusement choisis par les gouvernements, [...] et aucun législateur n'a semblé prendre part à l'examen ».

Mary Baird (Île-du-Prince-Édouard) a souscrit aux principes de l'ECUS, mais a trouvé le processus préoccupant, tout comme le fait qu'aucune consultation n'a

été tenue dans sa province. Le Certification Council of Early Childhood Educators of Nova Scotia a observé que « le nombre de tables rondes associées à l'ECUS était retreint : une seule s'est déroulée au Nouveau-Brunswick, et uniquement sur invitation; la participation en ligne se limite à ceux qui ont accès à Internet ».

Aux yeux de Martha Friendly, l'« examen ne respecte en aucun cas les conditions énoncées dans l'ECUS », et ce pour trois raisons dit-elle :

- « L'examen aura presque un an de retard.
- « Les possibilités de participation – comme dans le cadre des programmes sociaux – sont réparties de façon très inégale au Canada.
- « [...] le fait de pouvoir répondre à un appel dans un site Web correspond-il à l'évaluation publique complète qui a été convenue dans l'Entente-cadre? Qu'en est-il de la consultation auprès des 'spécialistes de la politique sociale' prévue dans l'Entente? Est-ce que l'unique table ronde tenue à Ottawa satisfait à ce critère? »

Elle conclut que « dans l'ensemble, l'examen et le processus – comme l'ECUS proprement dite – sont insuffisants et mal exécutés ».

Par ailleurs, l'Association du Barreau canadien s'est plainte du fait qu'elle n'a « rien reçu lui demandant de participer à l'examen », en soulignant qu'elle n'a pas été invitée à prendre part à une table ronde ou à soumettre une présentation écrite. Elle croit que l'examen de l'ECUS n'a pas rempli l'engagement de l'article 7 à l'égard d'un processus d'évaluation et de consultation complet et transparent : « paradoxalement, notre frustration incessante face au manque de transparence dans le fonctionnement même de l'ECUS est maintenant exacerbée par un manque de transparence dans la consultation qui, si elle avait été plus ouverte, aurait sûrement mis le premier manque en lumière ».

La présentation du Social Planning and Research Council of British Columbia a fait valoir qu'« à la lumière des engagements de l'ECUS liés à l'imputabilité et à la transparence, il est très étonnant que dans le contexte de l'examen, les citoyens et les communautés n'aient pas eu davantage d'occasions de participer véritablement ». Elle renfermait également diverses suggestions relatives à la conduite d'examens dans l'avenir :

- « s'assurer que les futurs processus d'examen incluent un nombre suffisant de tables rondes et un échantillon de participants plus vaste et plus représentatif;

- « s'assurer que les futurs processus d'examen allouent assez de temps pour permettre aux citoyens et aux organismes bénévoles et communautaires et sans but lucratif d'apporter leur contribution; et
- « s'assurer que les futurs processus d'examen sont assortis d'un certain financement pour faciliter la participation des organismes bénévoles et communautaires et sans but lucratif ».

L'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux a aussi dénoncé les délais serrés et a proposé la tenue d'une autre consultation sur l'Entente-cadre d'ici les trois prochaines années. Elle a aussi recommandé que le prochain examen :

- prévoit une bonne publicité sur la consultation;
- comprenne des audiences d'un bout à l'autre du pays;
- soit assorti d'une recherche gouvernementale de haute qualité; et
- s'accompagne de fonds pour faciliter la participation des groupes nationaux et communautaires qui s'intéressent de près à la prestation des programmes et aux besoins des prestataires de services.

Le Syndicat canadien de la fonction publique a recommandé

« que le prochain examen après trois ans mobilise utilement la population en sollicitant activement son opinion et en organisant des forums de discussion et de débat public. Un rapport d'étape devrait être préparé pour indiquer si les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont atteint leurs objectifs associés à l'ECUS, afin d'assurer plus d'équité dans les programmes sociaux et de promouvoir la collaboration, l'imputabilité et la transparence ».

Autres questions soulevées dans les présentations

Participation des municipalités à l'ECUS

La question de la participation municipale a été mentionnée à quelques reprises. Le Conseil de planification sociale de Winnipeg, par exemple, a écrit que « la portée de l'ECUS semble trop limitée pour être réellement efficace et pour que l'Entente réalise son potentiel, surtout lorsqu'on pense à l'exclusion des gouvernements municipaux ». Le Conseil a ajouté que « compte tenu du contexte actuel, y compris le transfert de responsabilités au gouvernement municipal [par le truchement de la nouvelle loi sur la Ville de Winnipeg], le fait que de plus en plus de Canadiens s'établissent en milieu urbain, et la croyance apparente du public selon laquelle les

changements peuvent survenir au niveau municipal, tout débat, entente ou cadre sur la politique sociale passe nécessairement par l'inclusion de l'administration locale comme partenaire égal ». Paul Smith (Ontario) a affirmé que « les villes ont besoin d'une voix dans le cadre axé sur l'union sociale ». De l'avis de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine, « les gouvernements provinciaux et territoriaux devraient être obligés de consulter les administrations locales de même que les groupes communautaires ». La Fédération des centres d'accueil indiens de l'Ontario a mis en relief son rôle dans les services offerts aux Autochtones en milieu urbain et a évalué l'ECUS dans cette optique. David Hay (Colombie-Britannique) croit que les gouvernements municipaux devraient être inclus officiellement dans l'ECUS parce que, dit-il, « la majorité des Canadiens vivent dans les centres urbains et les administrations locales ont des responsabilités croissantes dans l'élaboration et la prestation des programmes sociaux ».

Participation des Autochtones à l'ECUS

Certaines présentations ont fait mention des peuples autochtones en rapport avec l'ECUS. La Fédération des centres d'accueil indiens de l'Ontario perçoit l'Entente-cadre « comme une occasion réelle [pour le gouvernement fédéral] d'explorer le caractère moderne de sa relation avec tous les peuples autochtones, peu importe leur lieu de résidence ». Le Syndicat canadien de la fonction publique de la Saskatchewan a « enjoint le gouvernement fédéral de tenir ses promesses envers les Autochtones et, de concert avec les gouvernements provinciaux, de résoudre les querelles de compétence liées au financement et à la prestation des programmes sociaux aux peuples autochtones ». L'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine « appuie l'idée d'un rôle renforcé auprès de la collectivité autochtone » en ajoutant que celle-ci a été « très déçue du manque de consultation quand son parc immobilier a été transféré aux provinces et aux territoires ». Le Conseil de planification sociale de Winnipeg a affirmé que « les gouvernements autochtones doivent être partie à l'ECUS puisqu'ils ont un intérêt direct dans la conception et dans l'exécution des programmes ». À son sens, « il faut aussi, dans le contexte de l'ECUS, se préoccuper des besoins et des points de vue des municipalités, en particulier de celles où les populations autochtones sont nombreuses, comme Winnipeg. Cela est crucial pour s'assurer que les Autochtones vivant dans les réserves et hors réserve reçoivent les services dont ils ont besoin et auxquels ils ont droit ».

Développement de la petite enfance

L'Accord sur le développement de la petite enfance (ADPE) a été mentionné dans diverses présentations. L'organisme First Call a soutenu que « les exigences de rapport comprises dans l'ADPE sont vagues et ambiguës ». Pour sa part, Child Care Connections croit que « la mise en œuvre de l'ADPE n'est pas à la hauteur des attentes du point de vue de ses objectifs, des éléments clés de l'ECUS et des besoins en services de garde des enfants et des familles ». L'Organisation

nationale anti-pauvreté a dit qu'« il faudrait établir dans le cadre de l'ECUS un ensemble de protocoles rigoureux pour empêcher les gouvernements provinciaux/territoriaux de récupérer tout avantage fiscal consenti par le gouvernement fédéral, tel que la Prestation fiscale canadienne pour enfants ».

L'Alliance nationale pour les enfants estime que les rapports de base préparés conformément à l'ADPE « ont fourni de précieux renseignements sur chaque province, mais le manque d'uniformité dans les rapports nuit sérieusement à l'analyse comparative ». Elle suggère que les gouvernements « continuent de travailler ensemble au suivi de l'ADPE et se dotent d'un cadre conjoint pour faire rendre compte des dépenses et des services ». De plus, elle propose que les gouvernements conçoivent des mécanismes conjointement et avec « les organismes bénévoles et communautaires et les ONG pour trouver des moyens de combler les lacunes en matière de données sur la situation des enfants et la prestation des services sociaux aux enfants, aux jeunes et à leurs familles ».

Tout en soulignant que l'ADPE était le premier accord intergouvernemental signé en vertu de l'ECUS, le Conseil national du bien-être social abonde dans le sens des organismes précités au sujet des rapports. Il formule toutefois une critique beaucoup plus explicite :

« La présentation de rapports a été rendue difficile par l'absence de normes nationales ou de points de repère et d'indicateurs communs. Bien que l'initiative en soit maintenant à sa deuxième année d'opération, les rapports gouvernementaux ont tendance à être vagues, auto-glorifiants et obscurs. Il est impossible de savoir de quelle façon les fonds engagés ont été dépensés, pour quels programmes, quels buts ont été atteints, et même dans certains cas, quelle orientation a été prise et quels résultats sont attendus. D'après ce que le Conseil a été en mesure de déterminer, il s'est créé un tel ensemble disparate et de plus en plus complexe de différents programmes que toute reddition de comptes valable semble très peu probable. »

Kerry McCuaig (Ontario) a soutenu que « l'ADPE est un bel exemple de l'incapacité de faire appliquer l'ECUS – suggérant qu'il n'existe aucun mécanisme d'application ». Elle a fait valoir que « sans mécanisme d'application et sans moyen pour documenter en quoi les nouvelles dépenses ont fait une différence, il y aura peu d'enthousiasme de la part du public pour renouveler l'Entente-cadre après son expiration en 2005 ».

Dualité linguistique

La Commissaire aux langues officielles a décrit l'ECUS comme « un élément clé de l'évolution des langues officielles au Canada » et a recommandé de « modifier l'Entente-cadre de manière à traduire fidèlement la dualité linguistique

canadienne ». La Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada partage ce point de vue.

Présentations publiées antérieurement

Comme nous l'avons dit précédemment, cinq mémoires ont été affichés sur le site Web, dont celui de Christian Dufour intitulé *Rétablir le principe fédéral : la place du Québec dans l'union sociale canadienne*. Ce document a été publié en janvier 2002 par l'Institut de recherche en politiques publiques.

M. Dufour se penche sur l'état actuel des relations Canada-Québec et conclut que l'ECUS est une manifestation claire du blocage Canada-Québec. Il ajoute que « l'Entente-cadre apparaît clairement déficiente comme élément de construction d'un projet national canadien renouvelé, parce que le Québec n'y souscrit pas ».

Un autre mémoire provenait de John Richards, *The Paradox of the Social Union Framework Agreement*, publié par l'Institut C.D. Howe en mars 2002.

M.^o Richards donne « deux raisons pour lesquelles l'impact de l'ECUS a été négligeable jusqu'à présent : l'importance trop grande accordée aux évaluations techniques aux dépens de l'imputabilité parlementaire, et l'incapacité de composer avec les expériences d'Ottawa et des provinces ainsi qu'avec leurs divergences dans le fonctionnement de la politique sociale ». Il a suggéré que l'examen après trois ans soit reporté encore de trois ans. Il croit par ailleurs que « la grande majorité des Canadiens ne savent pas que l'ECUS existe », commentaire aussi exprimé dans quelques présentations reçues sur le Web.

Mentionnons qu'en ce qui concerne la non-participation du Québec à l'ECUS, les deux auteurs ont fait référence au document publié par le Parti libéral du Québec en 2001, qui propose un certain nombre de changements à l'Entente-cadre².

Le troisième mémoire provenait de Robert Hajaly, dans lequel l'auteur avance que l'Entente-cadre devrait accorder aux provinces le droit de se retirer des programmes et de recevoir une compensation sous forme de transferts de points d'impôt³. Dans sa lettre d'accompagnement, il indique que son « article a pour but de démontrer comment le gouvernement fédéral pourrait respecter entièrement les compétences provinciales tout en restant en mesure de lancer ou de stimuler des programmes sociaux dont les provinces ont besoin ». De plus, il estime qu'« à long terme, cela sera peut-être la meilleure manière d'affaiblir l'appui à la séparation au Québec et d'y faire accepter le système fédéral ».

Martha Friendly (Ontario) a présenté le quatrième mémoire. Intitulé *Is This as Good as It Gets? Child Care as Test Case for Testing the Social Union Framework Agreement*, il a été publié dans la Revue canadienne de politique sociale en 2001⁴. M^{me} Friendly y déclare qu'« on peut difficilement affirmer que la participation civique limitée qui a eu lieu concorde avec la promesse de l'ECUS de 's'assurer que des mécanismes [efficaces] sont en place pour permettre aux Canadiens de participer' ». Elle poursuit en disant que

« l'élaboration des politiques pour les enfants s'est plutôt déroulée à huis clos dans le cadre de processus intergouvernementaux qui non seulement excluent les simples citoyens, mais aussi réduisent à l'impuissance les processus législatifs publics du Parlement ». Elle conclut qu'« analyser le tout dans l'optique du bien-être des enfants révèle que l'entente signée en 1999 et les initiatives qui en découlent – le PANE (Plan d'action national pour les enfants) et l'IPDE – n'ont pas été conçues pour s'assurer que les promesses faites aux familles et aux enfants sont respectées ».

Le cinquième mémoire intitulé *Reflections on the Social Union Framework Agreement and the Early Childhood Development Services Agreement: Are We Moving in the Right Direction for Young Children* a été rédigé par Laurel Rothman (Ontario) et publié dans la Revue canadienne de politique sociale⁵. Elle y trace les grandes lignes de l'ECUS et, entre autres, indique que l'examen prévu à l'article 7 procure aux gouvernements « une rare chance de collaborer à grande échelle dans le domaine de la politique sociale ». Elle souligne en outre que l'accord sur les services de développement de la petite enfance (DPE) a été, « en dépit de l'existence de l'ECUS », négocié à huis clos, en ajoutant que les ONG n'ont pas participé à l'élaboration de cet accord. Elle résume son évaluation comme ceci : « tout compte fait, l'accord sur les services de DPE n'a pas assez de mordant pour remplir l'objectif primordial de l'ECUS, à savoir assurer l'accès à des services et à des programmes sociaux essentiels, destinés aux enfants dans ce cas-ci, qui sont de qualité comparable dans toutes les régions du Canada et qui répondent aux besoins bien connus des familles d'aujourd'hui ».

¹ Notamment l'article 36(1)c) de la *Loi constitutionnelle*, 1982.

² *Un plan d'action : affirmation, autonomie et leadership*, rapport du Comité spécial du Parti libéral du Québec sur l'avenir politique et constitutionnel de la société québécoise, octobre 2001.

³ Cette présentation ne contenait aucun élément de référence.

⁴ Numéro 47 (printemps), 2001.

⁵ 2001