



Centre canadien  
de gestion

Canadian Centre for  
Management Development

LA MISE EN ŒUVRE  
DE L'ENTENTE-CADRE  
SUR L'UNION SOCIALE :  
UN OUTIL D'APPRENTISSAGE  
ET DE RÉFÉRENCE

L'ΕΠΤΕΠΤΕ-CADRE  
SUR L'ΥΠΙΟΠ  
SOCIALE

JOHN MCLEAN ET  
GEOFF DINSDALE  
AU NOM DE LA  
TABLE RONDE DU CCG  
SUR LA MISE EN ŒUVRE  
DE L'ENTENTE-CADRE  
SUR L'UNION SOCIALE,  
PRÉSIDÉE PAR  
ALAN NYMARK

TABLES RONDES  
DE RECHERCHE-ACTION

Canada

POUR CEUX ET CELLES QUI CROIENT EN L'EXCELLENCE • FOR ALL THOSE WHO BELIEVE IN EXCELLENCE



Centre canadien  
de gestion

Canadian Centre for  
Management Development

POUR CEUX ET CELLES QUI CROIENT EN L'EXCELLENCE • FOR ALL THOSE WHO BELIEVE IN EXCELLENCE

LA MISE EN ŒUVRE  
DE L'ENTENTE-CADRE  
SUR L'UNION SOCIALE :  
UN OUTIL D'APPRENTISSAGE  
ET DE RÉFÉRENCE

L'ENTENTE-CADRE  
SUR L'UNION  
SOCIALE

JOHN MCLEAN ET  
GEOFF DINSDALE,  
AVEC LA  
COLLABORATION  
DE CHRISTOPHER PAGE,  
AU NOM DE LA  
TABLE RONDE DU CCG  
SUR LA MISE EN ŒUVRE  
DE L'ENTENTE-CADRE  
SUR L'UNION SOCIALE,  
PRÉSIDÉE PAR  
ALAN NYMARK

TABLES RONDES  
DE RECHERCHE-ACTION

Canada

Pour de plus amples informations ou des exemplaires additionnels du document, veuillez vous adresser au Groupe de la recherche et planification stratégiques du Centre canadien de gestion

Téléphone : (613) 947-3682  
Télécopieur : (613) 995-0286

Les opinions émises dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion

© Centre canadien de gestion

Données de catalogage avant publication (Canada)

McLean, John

La mise en oeuvre de l'Entente-cadre sur l'union sociale : un outil d'apprentissage et de référence

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.  
Titre de la p. de t. addit. :  
Implementing the Social Union Framework Agreement.  
ISBN 0-662-65410-2  
No de cat. SC94-76/2000

1. Politique sociale -- Canada.
  - I. Dinsdale, Geoff.
  - II. Centre canadien de gestion.
  - III. Titre.
  - IV. Titre: Implementing the social union agreement.

HV108.M25 2000 353.5'0971 Coo-980518-4F

## LE DÉFI

Nous avons réussi à établir des partenariats avec les provinces, des partenariats qui portent surtout sur des questions sociales comme les jeunes, la pauvreté chez les enfants ou les personnes handicapées, mais aussi sur l'Accord sur le commerce intérieur. Comme ces questions prioritaires appartiennent à des domaines où il y a partage des compétences, nous devons continuer sur cette lancée...

L'Entente-cadre sur l'union sociale constitue un outil puissant pour former ces partenariats car elle fournit des principes solides et un cadre qui appuient la collaboration. Le défi des quelques prochaines années consistera à concrétiser cet accord et à accomplir des progrès manifestes pour répondre aux besoins des Canadiens.

*Notes pour une allocution de Mel Cappe, greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, prononcé devant l'Association des cadres professionnels à Ottawa (Ontario).*

### Les membres de la table ronde :

Garth Bangay  
Guillaume Bissonnette  
Janice Charette  
Brent Cotter  
Carol Anne Duffy  
Marie Fortier  
David Fransen  
Ian Green

Karen Jackson  
André Juneau  
Avrim Lazar  
Harvey Lazar  
David Mac Donald  
Judith Maxwell  
Alan Nymark (président)  
Kathy O'Hara

### Le secrétariat de la table ronde :

Geoff Dinsdale  
Arron McCrorie  
John McLean  
Christopher Page

Nous désirons remercier les nombreuses personnes qui ont fourni leurs apports ou leurs commentaires sur les ébauches, qui ont joué un rôle précieux comme personne-ressource, ou qui ont aidé à la production du document. Leurs contributions ont permis d'assurer que ce rapport est précis, pertinent et utile. Cette liste comprend les personnes suivantes, mais ne s'y limite pas :

Kelly Archer  
Ken Armour  
Jean-Claude Barre  
Patrick Boisvert  
Malcolm Brown  
Duncan Cass-Beggs  
Jean-Michel Catta  
Monique Clairoux  
André Couture  
Raymond D'Aoust  
Maurice Demers  
Marc Desjardins  
Louise Durocher  
Kate Fawkes  
Gerry Frappier  
Linda French

Peter Frood  
Marcy Grossman  
Georges Grujic  
Lawrence Hanson  
Jeff Heynen  
Eric Johansen  
James Kendrick  
Eleanor King  
Jeff King  
Andrée LaRose  
Martine Lasnier  
Natalie Laviades  
Odette Levac  
Karen MacInnis  
Dave McCulloch  
Caroline McKeough

Robert Mundie  
Doug Murphy  
David Naus  
Mary Odorico  
Ana Maria Raposo  
Faye Schmidt  
Leslie Seidle  
Heather Steele  
Kelly E.M. Stone  
Wayne Stryde  
Deborah Carson Tunis  
Judy Watling  
David Whillans  
Danielle White  
Christine Vanderloo  
Marc Villemaire

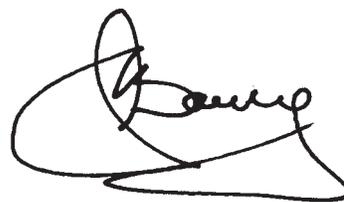
Le milieu de travail dans la fonction publique évoluant à un rythme de plus en plus rapide, il est donc important que les travaux de recherche portent à la fois sur l'avenir à plus long terme et sur les questions et défis auxquels les employés de la fonction publique sont actuellement confrontés au quotidien. C'est dans cet esprit que, l'an dernier, le CCG a entrepris diverses consultations avec des gestionnaires et identifié ce qu'on a convenu d'appeler quatre domaines nécessitant une attention immédiate et sérieuse :

- la mise en oeuvre de l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS);
- la création d'une organisation apprenante;
- la gestion des questions horizontales;
- la gestion des risques.

En réponse, le CCG a organisé quatre tables rondes de recherche-action consacrées, chacune, à l'un des quatre sujets cités ci-dessus. Le présent rapport a été publié par la Table ronde sur l'Entente-cadre sur l'union sociale. L'objectif de cette Table ronde était d'élaborer un outil d'apprentissage qui serait utile aux employés du secteur public souhaitant en savoir davantage sur l'ECUS ainsi qu'à ceux qui veulent promouvoir l'esprit et les visées de l'ECUS. Je pense que cet objectif est atteint dans le présent document et qu'il s'avérera un instrument efficace pour les employés de la fonction publique.

Ce rapport atteste le leadership du président de cette Table ronde, M. Alan Nymark, sous-ministre de l'Environnement, la contribution précieuse des participants à la Table ronde et le soutien apporté par Geoff Dinsdale, coordinateur de la table ronde, et par le secrétariat du CCG. Je les remercie tous de leur contribution et de leur détermination sans lesquelles le présent rapport n'aurait pas pu être préparé.

Jocelyne Bourgon



Présidente,  
Centre canadien de gestion



## PRÉFACE

La capacité des Canadiens de gérer la diversité est une force précieuse dans le monde de plus en plus ouvert où nous vivons. Alors que l'information, les sciences et l'évolution de la société sont en train de changer la face du monde, les Canadiens ainsi que leurs institutions et leurs gouvernements se trouvent face à des possibilités et des défis énormes. L'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) est un concept, un outil pour aider les Canadiens à relever les défis qui les attendent au cours des années à venir en ce qui concerne le tissu social.

L'ECUS est une entente relativement récente entre les gouvernements fédéral, provinciaux (à l'exception du Québec) et territoriaux qui vise à appuyer et améliorer les politiques et programmes sociaux du Canada. À l'invitation du Centre canadien de gestion, la Table ronde sur la mise en oeuvre de l'Entente-cadre sur l'union sociale s'est réunie pour produire un outil qui aiderait les fonctionnaires fédéraux à promouvoir l'esprit et les visées de l'Entente.

Des employés des secteurs publics fédéral et provinciaux, des universitaires et des membres de groupes de réflexion canadiens ont participé à la Table ronde. Ensemble, ils ont créé un forum de discussion positif, propice à la créativité et à la collaboration. Je remercie les participants à la Table ronde de leur contribution précieuse et les membres du secrétariat de leur soutien compétent.

Au fil de leurs travaux, les participants à la Table ronde sont arrivés à la conclusion que si, prise à la lettre, l'ECUS porte sur les programmes et les politiques sociaux, par son esprit, elle devrait présenter un intérêt pour tous les employés du secteur public. En fait, les participants ont débattu longuement de la façon dont les employés de tous les niveaux de gouvernement peuvent conjuguer leurs efforts et travailler de concert avec les citoyens dans le but commun de mieux servir les Canadiens. Ainsi, *La mise en oeuvre de l'Entente-cadre sur l'union sociale : Un outil d'apprentissage et de référence* s'adresse à tous les employés du secteur public. Ce document comporte également des renseignements qui intéresseront davantage ceux qui travaillent dans le domaine des politiques ou des programmes sociaux.

Au nom des participants à la Table ronde, je vous présente nos vœux de réussite dans vos efforts pour contribuer au renforcement du tissu social au Canada. Nous espérons que ce rapport vous sera utile dans cette entreprise importante.

Alan Nymark,

A handwritten signature in black ink that reads "Alan Nymark". The signature is fluid and cursive, with the first letters of the first and last names being capitalized and prominent.

Président, Table ronde du CCG  
sur la mise en oeuvre de l'ECUS



<b>1</b>	<b>Introduction</b>	
	Le but du présent document .....	3
<b>2</b>	<b>Qu'est-ce que l'union sociale?</b> .....	5
<b>3</b>	<b>Les défis d'une union sociale en pleine évolution : le contexte qui a mené à l'ECUS</b>	
	Le contexte intergouvernemental .....	7
	Le contexte socioéconomique .....	7
<b>4</b>	<b>En quoi l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) consiste-t-elle?</b>	
	Si je ne travaille pas dans le domaine des politiques ou des programmes sociaux, en quoi l'ECUS me concerne-t-elle? .....	9
	Les principes directeurs de l'ECUS .....	11
	Favoriser de nouvelles attitudes et de nouvelles relations de travail .....	11
<b>5</b>	<b>Respecter les dispositions de l'ECUS dans les secteurs des politiques et des programmes sociaux</b>	
	• Qu'est-ce que l'ECUS signifie pour moi en tant qu'analyste, gestionnaire ou fonctionnaire régional? .....	13
	• Que dois-je faire pour respecter les dispositions spécifiques de l'ECUS? .....	13
	<i>Travailler en partenariat pour les Canadiens : les pratiques de collaboration et le pouvoir fédéral de dépense</i> .....	15
	• Les pratiques de collaboration .....	15
	• Le pouvoir fédéral de dépenser .....	15
	• Créer un environnement « sans surprise » .....	16
	• Dispositions de l'ECUS : Questions à prendre en considération et mesures proposées ...	17
	• Étude de cas sur le travail en collaboration : le Comité consultatif sur l'infrastructure de la santé .....	23
	<i>Faire participer les Canadiens</i> .....	25
	• Dispositions de l'ECUS : Questions à prendre en considération et mesures proposées ...	26
	• Étude de cas sur la participation des Canadiens : examen du Régime de pensions du Canada .....	28
	<i>Mobilité</i> .....	30
	• Dispositions de l'ECUS : Questions à prendre en considération et mesures proposées ...	31
	• Étude de cas sur la mobilité : mise en œuvre en Saskatchewan des engagements en matière de mobilité .....	32
	<i>Prévention et règlement des différends</i> .....	34
	• Dispositions de l'ECUS : Questions à prendre en considération et mesures proposées ...	35
	• Étude de cas sur la prévention des différends : l'initiative sur les sans-abri .....	38
	<i>Informers les Canadiens : imputabilité publique et transparence</i> .....	40
	• Dispositions de l'ECUS : Questions à prendre en considération et mesures proposées ...	41
	• Étude de cas sur l'imputabilité et préparation de rapports : la Prestation nationale pour enfants .....	45
<b>6</b>	<b>Développements récents : les ententes sur la santé et le développement de la petite enfance</b> .....	47
<b>7</b>	<b>Conclusion</b> .....	49
<b>8</b>	<b>Autres ressources</b> .....	51
	ANNEXE I: Glossaire .....	53
	ANNEXE II: Diagramme : Transferts sociaux aux provinces et aux territoires .....	54
	ANNEXE III: L'Entente-cadre sur l'union sociale .....	55



Les Canadiens veulent des programmes sociaux durables, abordables et de grande qualité, capables de satisfaire leurs besoins. Ils veulent que leurs gouvernements collaborent pour en faire plus. L'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) est une étape importante dans cette direction. Elle peut améliorer la façon dont les gouvernements servent les Canadiens. Le présent document a été conçu pour vous aider, en tant que fonctionnaire fédéral, à remplir votre part de cette promesse; il a été conçu pour vous aider à intégrer l'ECUS à vos tâches quotidiennes.

### ***Le but du présent document***

Nous espérons que ce document, même s'il a surtout été rédigé pour les fonctionnaires fédéraux, se révélera également utile aux fonctionnaires des administrations provinciales et territoriales ainsi qu'à d'autres personnes qui s'intéressent aux politiques et aux programmes sociaux. Il se veut une ressource susceptible d'aider les fonctionnaires à trouver des réponses à des questions comme « Qu'est-ce que l'ECUS et en quoi cette entente me concerne-t-elle? » Par contre, ce document n'est pas et ne peut pas être une recette pour satisfaire aux exigences établies dans l'ECUS. En effet, l'ECUS est un cadre qui sera appliqué de façon différente par chaque gouvernement, organisation et secteur social. Ainsi, ceux qui veulent découvrir ce que l'ECUS signifie pour eux constateront qu'on ne peut se contenter de lire passivement le présent document. Vous devrez plutôt lire l'ECUS à la lumière des questions qu'elle soulève pour vous et de ce qu'elle propose. Cette démarche vous permettra d'explorer activement, avec vos collègues, les répercussions de l'ECUS sur votre propre travail et sur celui de votre organisme. C'est peu de choses à payer si l'on considère les grands avantages que ces efforts engendreront pour les citoyens.

Au fur et à mesure que vous avancerez dans la lecture du document, vous verrez comment on élabore et on approfondit l'information fournie. Les sections 2 et 3 contiennent des renseignements généraux à l'intention de tous les fonctionnaires. Ces sections décrivent l'union sociale au Canada, son évolution et le contexte qui a mené à la ratification de l'ECUS. La section 4 donne un aperçu de l'ECUS et de ses principes directeurs tout en établissant le lien entre l'ECUS et le travail des fonctionnaires et la fonction publique dans son ensemble. Ensuite, particulièrement pour les fonctionnaires qui travaillent dans les secteurs des politiques et des programmes sociaux, la section 5 porte sur les détails et les ramifications des dispositions de l'ECUS tout en posant certaines questions d'approfondissement et en proposant des mesures.

### ***L'objet du présent document***

**Le présent document vous aidera à répondre aux questions suivantes :**

- *En quoi l'union sociale consiste-t-elle?*
- *Qu'est-ce que l'Entente-cadre sur l'union sociale?*
- *Qu'est-ce que tout cela signifie?*
- *Pourquoi devrais-je m'en préoccuper?*
- *Que devrais-je faire différemment?*
- *Où puis-je trouver de l'aide?*

La section 7 examinera certains des développements récents qui aident à promouvoir les principes et les provisions de l'entente. Enfin, pour ceux qui aimeraient avoir plus de renseignements sur l'ECUS, la section 8 propose d'autres ressources, entre autres les noms et numéros de personnes-ressources de la fonction publique fédérale.

Le Canada est un pays soutenu par des unions sociales, politiques et économiques. Lorsque les provinces se sont rassemblées pour former le Canada, elles ont créé une union politique. Après avoir établi une monnaie commune et un marché unique, l'union économique a vu le jour. Depuis quelques années, le terme union sociale s'est peu à peu intégré au langage populaire. Chaque union est basée sur le principe voulant qu'on peut accomplir de plus grandes choses collectivement qu'individuellement, mais tout cela doit se dérouler dans les paramètres du système politique fédéral canadien. Les pouvoirs d'établissement des politiques des administrations fédérale et provinciales sont définis et protégés par la constitution, chaque gouvernement ayant certaines responsabilités. La constitution définit les pouvoirs fédéraux et provinciaux en termes exclusifs, mais, en réalité, pour concrétiser ces politiques auprès des citoyens, la collaboration et la coordination entre les différents ordres de gouvernement sont des éléments indispensables.

L'union sociale est le réseau des politiques et des programmes sociaux mis sur pied pendant de nombreuses décennies. Alors que le contenu spécifique de l'union sociale continue d'évoluer au fil des mesures que prennent les gouvernements pour mieux répondre aux besoins des Canadiens, il s'inspire toujours des principes d'égalité, d'équité, de respect pour la diversité, d'aide mutuelle et de responsabilité envers les autres. L'union sociale est devenue une source de fierté et de solidarité pour les Canadiens, un trait de caractère déterminant pour notre pays.

Tous les ordres de gouvernement au Canada, ainsi que les secteurs privé et bénévole, ont contribué à l'élaboration des programmes et des politiques qui constituent l'union sociale. Ils veillent à ce que les Canadiens, peu importe où ils choisissent de s'installer, aient accès aux services nécessaires pour satisfaire leurs besoins sociaux et économiques fondamentaux.

L'union sociale du Canada témoigne des avantages de la collaboration et de la coopération entre différents ordres de gouvernement. L'union sociale n'est pas seulement le fruit des efforts des gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux, mais bien le résultat d'un effort de concertation de ces gouvernements en vue de concevoir, de financer et de mettre en œuvre des programmes capables de satisfaire les besoins de tous les Canadiens.

Cette collaboration entre les gouvernements a contribué à établir cette union sociale moderne qui permet aujourd'hui aux Canadiens d'avoir un des niveaux de vie les plus élevés au monde<sup>2</sup>. Étant donné les pouvoirs distincts des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de générer des recettes et leurs pouvoirs respectifs d'établissement des politiques et de mise en œuvre de programmes, les divers ordres de gouvernement doivent presque inévitablement collaborer s'ils veulent élaborer des politiques capables de répondre de manière rentable et efficace aux besoins des Canadiens.

### *Comme l'a fait remarquer un auteur canadien :*

[TRADUCTION] Les deux ordres de gouvernement ont étroitement participé à l'établissement de l'État providence de l'après-guerre. Les mesures que prenait un des ordres de gouvernement suscitaient souvent l'innovation et le changement au sein de l'autre ordre. Le Régime d'assistance publique du Canada établi en 1966, par exemple, était la réaction de l'administration fédérale aux initiatives de bien-être social prises par les provinces. Les deux ordres de gouvernement ont donc tissé la trame de fond de ce que nous appelons aujourd'hui « l'union sociale »<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Gregory P. Marchildon, sous-ministre du premier ministre et secrétaire du Cabinet (Conseil exécutif de la Saskatchewan), *Constructive Engagement: Intergovernmental Collaboration in Canadian Social Policy*, extrait de Susan Delacourt et Donald G. Lenihan (éd.), *Collaborative Government: Is There a Canadian Way?* (Toronto : IPAC, 1999), p. 74.

<sup>2</sup> Nations unies, *Rapport mondial sur le développement humain* (New York, Oxford : Oxford University Press, 1998). Rapport annuel.



# LES DÉFIS D'UNE UNION SOCIALE EN PLEINE ÉVOLUTION :

## LE CONTEXTE QUI A MENÉ À L'ECUS

### ***Le contexte intergouvernemental***

On a commencé à construire l'union sociale pendant la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale en raison de l'expansion fulgurante des services gouvernementaux visant à répondre aux besoins sociaux élémentaires des Canadiens. Ces programmes ont obligé les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à investir des sommes importantes, forçant les deux ordres de gouvernement à assumer le maintien à long terme de ces services que les Canadiens en étaient venus à tenir pour acquis. L'engagement du gouvernement fédéral consistait en grande partie à partager les coûts de certains programmes par l'intermédiaire d'un système de transferts financiers vers les provinces et les territoires. Le montant de ces transferts était calculé à l'aide de formules déterminées dans le cadre d'un processus de négociations intergouvernementales.

Dans les années qui ont suivi la mise sur pied de ces programmes, les coûts qu'entraînaient ceux-ci ont grimpé rapidement. Cette époque se démarque également par la montée des pressions financières sur les gouvernements et par la croissance de leurs déficits budgétaires. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont cherché à réduire leurs dépenses tout en essayant de donner suite aux pressions du public pour maintenir le niveau des services publics. Ces impératifs conflictuels sont demeurés inchangés pendant les années 1980 et le début des années 1990, ce qui a engendré des tensions et mené à d'incessants différends entre les administrations fédérale et provinciales. Les tensions se sont intensifiées en 1990 lorsque le gouvernement fédéral a décidé de limiter les transferts vers les provinces pour les dépenses liées au Régime d'assistance publique du Canada. Elles ont atteint un point culminant en 1995, lorsque le gouvernement fédéral a remplacé le système en place par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), réduisant du même coup le total de ses transferts vers les provinces et les territoires.

Toutes ces circonstances ont engendré une atmosphère de méfiance entre les gouvernements fédéral et provinciaux sans pour autant calmer les préoccupations des intervenants et du public relativement aux services publics. Les provinces soutenaient que le gouvernement fédéral ne respectait pas ses engagements financiers face aux programmes conjoints et qu'il devait rétablir les transferts vers les provinces avant d'envisager de financer de nouvelles initiatives stratégiques. Le gouvernement fédéral, quant à lui, soutenait que contrairement à l'ancien régime de transferts, le financement créé par le TCSPS était considérable et, puisqu'il ne ciblait plus les fonds fédéraux vers des secteurs de politiques spécifiques, il réduisait les restrictions inutiles pour les provinces dans les secteurs qui étaient clairement des compétences provinciales.

L'échec de plusieurs tentatives de réformes constitutionnelles au début des années 1990 est un autre facteur qui a mis les relations fédérales-provinciales à épreuve.

### ***Le contexte socioéconomique***

En plus des pressions budgétaires, la mondialisation et la technologie ont eu, et ont toujours, un effet déterminant sur le contexte social et économique dans lequel évoluent les Canadiens. Ces facteurs ont mené à l'expansion des possibilités économiques pour certains et à une diminution des possibilités pour d'autres. De même, la mondialisation, la technologie et l'économie fondée sur le savoir ont donné lieu à une succession de changements sociaux et économiques rapides. L'information est maintenant facilement accessible à partir de sources de plus en plus nombreuses, aussi les citoyens sont-ils de mieux en mieux informés. Il s'ensuit que leur confiance dans leur capacité de porter un jugement s'est beaucoup renforcée et qu'ils se soumettent de moins en moins à l'élite politique. Les Canadiens veulent de l'information sur le travail des gouvernements et ils veulent jouer un rôle plus actif dans le processus décisionnel. Par conséquent, les gouvernements doivent s'efforcer d'améliorer leur reddition de comptes aux citoyens et de donner à ces derniers l'occasion de participer au processus d'élaboration des politiques.

Les Canadiens font ce qu'il faut pour s'adapter au nouveau rythme des changements socioéconomiques et ils s'attendent à ce que leurs gouvernements réagissent de la même façon pour satisfaire leurs besoins. Ces réalités ont considérablement changé la nature des exigences en matière de sécurité sociale. Elles ont engendré le besoin d'une union sociale modernisée, plus compatible avec les réalités économiques et sociales en pleine évolution dont le façonnement incombe en partie aux citoyens. C'est pourquoi les gouvernements doivent rehausser leur capacité de faire participer les Canadiens et collaborer avec eux afin de rester à la fine pointe des besoins changeants en matière de politiques sociales et de réagir rapidement en offrant des solutions souples.

## L'Entente-cadre sur l'union sociale [...]

*constitue un engagement des gouvernements à travailler ensemble pour les Canadiens.*

*Discours du Trône ouvrant la deuxième session de la trente-sixième législature du Canada.*

## EN QUOI L'ENTENTE-CADRE SUR L'UNION SOCIALE CONSISTE-T-ELLE?

Pour aider à surmonter les anciennes tensions et à relever les défis de demain, l'ECUS propose un cadre qui « repose sur le respect mutuel et la volonté des gouvernements de collaborer plus étroitement afin de répondre aux besoins des Canadiens ». Autrement dit, l'ECUS est un cadre accepté par tous, ce qui permet aux gouvernements d'adapter le contenu de l'union sociale aux besoins changeants des Canadiens. Les gouvernements s'y engagent à inclure les Canadiens dans le processus d'élaboration des politiques et des programmes sociaux, à prévenir et à résoudre les différends, à travailler en étroite collaboration les uns avec les autres pour soutenir et renforcer les politiques et les programmes sociaux du Canada et à améliorer la qualité de la reddition de comptes des gouvernements aux Canadiens.

L'ECUS a été ratifiée le 4 février 1999 par le gouvernement fédéral, neuf gouvernements provinciaux et deux gouvernements territoriaux. Bien que le Québec et le Nunavut ne soient pas signataires de l'Entente-cadre, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il se conformera néanmoins aux dispositions de l'entente lors de ses négociations avec toutes les provinces et tous les territoires, y compris le Québec et le Nunavut<sup>3</sup>.

### ***Si je ne travaille pas dans le domaine des politiques ou des programmes sociaux, en quoi l'ECUS me concerne-t-elle?***

L'ECUS est une entente qui s'applique spécifiquement aux politiques et aux programmes sociaux. Vous constaterez que certaines sections de l'entente sont des engagements dans le domaine de la santé et des soins de santé, des services sociaux et de l'aide sociale, de l'enseignement postsecondaire, de la formation, du développement du marché du travail et des Autochtones. Il s'ensuit que l'ECUS est particulièrement pertinent pour les ministères du Développement des ressources humaines, de la Santé, et des Affaires indiennes et du Nord canadien. Selon l'enjeu stratégique, l'entente sera également pertinente pour d'autres ministères et organismes, par exemple les ministères fédéraux de la Justice, de la Citoyenneté et de l'Immigration, du Solliciteur général et de l'Industrie.

Par contre, on peut appliquer les principes et l'esprit de l'ECUS à la fonction publique dans son ensemble. En fait, on pourrait même considérer que l'ECUS s'inscrit dans un vaste mouvement de changement de la régie visant à augmenter l'apport du public dans les décisions gouvernementales, à améliorer la reddition de comptes aux citoyens et, en général, à rehausser la façon dont les gouvernements servent

4

### **Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes**

*Le fédéralisme en évolution montre bien que les administrations publiques ne peuvent plus fonctionner en vase clos pour répondre aux besoins des personnes. L'Entente-cadre sur l'union sociale, négociée récemment avec les provinces et les territoires, veut instaurer des relations plus modernes entre les deux ordres de gouvernement. Celles-ci s'inspirent des principes du partenariat qui sont au cœur même d'une saine gestion publique.*

*Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada, mars 2000*

<sup>3</sup> Le Nunavut a été créé le 1<sup>er</sup> avril 1999, soit peu après la ratification de l'ECUS.

les Canadiens. Dans le contexte de ce mouvement, non seulement l'ECUS n'entre pas en conflit avec les autres priorités de la fonction publique, comme le cadre de gestion obligatoire du gouvernement du Canada intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, mais il les renforce. À la lumière de cette orientation, il devient évident que les thèmes qui constituent l'ECUS sont pertinents pour presque tous les fonctionnaires :

- **Travailler en partenariat pour les Canadiens** : veiller à accroître la coopération intergouvernementale afin de mieux servir les Canadiens.
- **Faire participer les Canadiens** : assurer une plus grande ouverture de l'appareil gouvernemental et permettre aux Canadiens de participer à titre d'élément indispensable du processus d'élaboration des politiques.
- **La mobilité** : permettre aux Canadiens de s'installer n'importe où au Canada en étant assurés qu'ils auront un accès égal aux programmes sociaux et que leurs compétences professionnelles seront pleinement reconnues.
- **Prévention et règlement des différends** : veiller à ce que les gouvernements coopèrent et à ce qu'ils dépensent ressources et énergie à satisfaire les besoins des Canadiens.
- **Informé les Canadiens – imputabilité publique et transparence** : veiller à ce que les gouvernements mesurent le degré de réussite des programmes et à ce qu'ils partagent ouvertement leurs résultats avec les Canadiens.

Par conséquent, alors que les dispositions spécifiques de l'ECUS ne s'appliquent qu'aux ministères et organismes qui créent, financent et mettent en œuvre des politiques et des programmes sociaux, les principes et les thèmes de l'ECUS sont des caractéristiques communes d'une fonction publique efficiente, efficace et axée sur les citoyens. C'est pourquoi l'entente devrait être une source d'inspiration pour tous les fonctionnaires et se refléter dans leurs tâches quotidiennes.

### **Les principes directeurs de l'ECUS**

Les principes de l'ECUS cernent les buts et les engagements de tous les gouvernements en matière d'élaboration et de gestion de l'union sociale au Canada et ils fournissent aux gouvernements une orientation pour élaborer, mettre en oeuvre et remettre en question les politiques et les programmes sociaux. Les engagements qui découlent de ces principes sont traités en profondeur dans les dispositions spécifiques du texte de l'ECUS.

### **Favoriser de nouvelles attitudes et de nouvelles relations de travail**

L'ECUS précise un certain nombre d'engagements et de lignes directrices administratives que les gouvernements ont accepté de respecter dans leurs activités, mais pour réaliser le plein potentiel de l'entente, il faudra faire beaucoup plus. Nous devons, en tant que fonctionnaires, examiner comment nous travaillons avec nos collègues au sein de notre propre administration ainsi qu'avec nos homologues des autres administrations. Il faudra donc améliorer la coopération et la collaboration, et en mettre toutes nos ressources et tous nos talents collectifs au service des Canadiens.

Comme nous l'avons déjà indiqué, la collaboration et la coopération entre gouvernements n'est pas une nouveauté dans le domaine des relations intergouvernementales. C'est même cette caractéristique des relations intergouvernementales qui a mené à l'union sociale que nous connaissons aujourd'hui au Canada. Bien que cette collaboration n'ait pas toujours fait l'objet d'une grande couverture médiatique et qu'elle n'ait pas été remarquée par le public, les gouvernements collaborent et coopèrent sur bien des points. Par exemple, entre le 11 avril 1999 et le 31 mars 2000, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont rencontrés 61 fois pour parler de presque tous les secteurs d'activité gouvernementale;

## **PRINCIPES**

L'union sociale doit traduire les valeurs fondamentales des Canadiens – égalité, respect de la diversité, équité, dignité de l'être humain, responsabilité individuelle de même que notre solidarité et nos responsabilités les uns envers les autres.

Aussi, dans le respect de leurs compétences et de leurs pouvoirs constitutionnels respectifs, les gouvernements s'engagent-ils à adopter les principes suivants :

### **Tous les Canadiens sont égaux**

- Traiter tous les Canadiens avec justice et équité
- Promouvoir l'égalité des chances pour tous les Canadiens
- Respecter l'égalité, les droits et la dignité de tous les Canadiens et de toutes les Canadiennes, ainsi que leurs différents besoins.

### **Répondre aux besoins des Canadiens**

- Assurer à tous les Canadiens, peu importe où ils vivent ou se déplacent au Canada, l'accès à des programmes et à des services sociaux essentiels de qualité sensiblement comparable
- Offrir à ceux qui sont dans le besoin une aide appropriée
- Respecter les principes de l'assurance-santé : intégralité, universalité, transférabilité, gestion publique et accessibilité
- Favoriser la pleine et active participation de tous les Canadiens à la vie sociale et économique du pays
- Travailler en partenariat avec les individus, les familles, les collectivités, les organismes bénévoles, les entreprises et les syndicats, et assurer aux Canadiens la possibilité de contribuer significativement au développement des politiques et programmes sociaux.

### **Maintenir les programmes et les services sociaux**

- Faire en sorte que les programmes sociaux bénéficient d'un financement suffisant, abordable, stable et durable

### **Peuples autochtones du Canada**

Pour plus de certitude, aucun élément de la présente entente ne porte atteinte à un des droits des peuples autochtones du Canada, qu'il s'agisse des droits ancestraux, des droits issus de traités ou de tout autre droit, y compris l'autonomie gouvernementale.

26 de ces réunions regroupaient des hauts fonctionnaires et 35, des ministres.<sup>4</sup> En plus de ces réunions officielles, il ne faut pas oublier les innombrables contacts intergouvernementaux et les communications quotidiennes entre fonctionnaires en vue d'assurer la bonne marche des activités. L'Entente-cadre sur l'union sociale reste néanmoins un important pas vers l'avant dans les relations intergouvernementales puisqu'elle regroupe ces pratiques intergouvernementales et renforce l'engagement des gouvernements sur ce point.

Lorsque surviennent des conflits avec les provinces et les territoires, il est tentant d'interpréter les enjeux sous un angle d'opposition et de perdre de vue l'objectif que nous partageons, soit de satisfaire les besoins des Canadiens. Il faut alors se rappeler que chaque province a l'obligation de servir les intérêts des citoyens dont elle a la charge et que, dans un pays aussi vaste et diversifié que le Canada, les besoins des citoyens en matière de politiques sociales sont parfois très différents d'une région ou d'une province à l'autre. Il est important de respecter les pouvoirs législatifs, les positions et les objectifs des provinces et des territoires. Les changements aux politiques sociales existantes, ou l'adoption de nouvelles politiques, peuvent avoir des répercussions importantes sur la vie des Canadiens et ils ont des ramifications considérables pour les politiques et les programmes des provinces. Une fois de plus, il est crucial de trouver une formule de travail avec nos collègues et homologues des autres gouvernements, axée sur le respect mutuel et la coopération. Tout comme il ne suffit pas de signer un contrat de mariage pour assurer la réussite de ce mariage ou de signer un contrat d'affaires pour assurer le succès d'un partenariat, l'ECUS par lui-même ne peut pas garantir le succès des efforts de collaboration et de coopération intergouvernementales. Nous devons tous nous efforcer d'intégrer l'esprit de cette entente à notre travail quotidien.

---

<sup>4</sup> « L'interdépendance gouvernementale au Canada » -- Notes pour une allocution de l'honorable Stéphane Dion, Président du Conseil privé et ministre des Affaires intergouvernementales, Conférence du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, Ottawa (Ontario), le 11 juin 2000

## RESPECTER LES DISPOSITIONS DE L'ECUS DANS LES SECTEURS DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES SOCIAUX

### **Qu'est-ce que l'ECUS signifie pour moi en tant qu'analyste, gestionnaire ou fonctionnaire régional?**

Les fonctionnaires qui travaillent dans les secteurs des politiques et des programmes sociaux doivent veiller à ce qu'eux mêmes et leurs ministères se conforment non seulement aux principes de l'ECUS, mais également à ses dispositions spécifiques. Pour ce faire, les différentes personnes qui composent votre organisme seront appelées à y donner suite de façon différente. Par exemple, certaines dispositions de l'ECUS peuvent porter sur le travail des gestionnaires intermédiaires, comme la disposition selon laquelle les gouvernements doivent « rendre publics les critères d'admissibilité et les engagements de service afférents aux programmes sociaux ». Cependant, la plupart des dispositions de l'ECUS stipulent que les enjeux doivent être abordés par les plus hauts fonctionnaires au sein d'un ministère ou d'un organisme, sinon par le ministre responsable de l'organisme. C'est ce qui se produit pour les dispositions sur l'obligation du gouvernement du Canada de fournir un « préavis » lorsqu'il apporte des changements importants aux transferts sociaux. Par contre, dans chacun de ces cas, les agents et les analystes jouent eux aussi un rôle important. Ils doivent veiller à ce que leurs supérieurs connaissent les effets des dispositions de l'ECUS sur leur travail et faire en sorte qu'on tienne compte de ces dispositions dans la planification et les analyses. Il incombe à tous les employés et à tous les cadres du secteur des politiques et des programmes sociaux de s'assurer que leurs collègues connaissent l'ECUS, que les principes et les dispositions de l'entente soient omniprésents dans leur organisme et qu'on en tienne compte dans les activités quotidiennes.

Si nous voulons réussir la mise en œuvre de l'ECUS, il sera nécessaire d'établir une communication active qui transcende les échelons, les régions et les administrations centrales. En règle générale, avant de prendre des mesures actives fondées sur l'une ou l'autre des dispositions de l'entente, assurez-vous que tout va bien sur le plan de la communication et de la coordination au sein de votre ministère ou organisme. Par exemple, si vous travaillez en région, il serait souhaitable de faire connaître vos projets à l'administration centrale avant de passer aux actes. Si vous voulez savoir quelle influence les dispositions de l'ECUS peuvent avoir sur vous-même, votre travail ou votre organisme, adressez-vous aux personnes qui sont chargées des relations fédérales-provinciales-territoriales dans votre organisme. Si vous avez besoin d'une aide plus poussée, consultez la liste des personnes-ressources fournie à la section 8 du présent document.

### **Que dois-je faire pour respecter les dispositions spécifiques de l'ECUS?**

La présente section porte sur certaines des dispositions de l'ECUS les plus pertinentes pour les fonctionnaires. La section est divisée en cinq sous-sections portant chacune sur un des thèmes suivants :

- Travailler en partenariat pour les Canadiens : les pratiques de collaboration et le pouvoir fédéral de dépenser
- Faire participer les Canadiens
- La mobilité
- Prévention et règlement des différends
- Informer les Canadiens – imputabilité publique et transparence

Chaque sous-section est présentée, puis séparée en deux colonnes (voir la figure 1). La colonne de gauche énumère les dispositions de l'ECUS extraites directement de l'Entente-cadre (en italiques). Les puces qui se trouvent sous les dispositions indiquent des questions exploratoires conçues pour susciter une réflexion sur les ramifications des dispositions. Le chiffre qui suit chaque disposition est un renvoi au texte intégral de l'ECUS, fourni à l'annexe III.

FIGURE 1

*Dispositions de l'ECUS et questions à prendre en considération*

*Mesures proposées*

*Disposition de l'ECUS (n°) Question exploratoire ...*

Mesure proposée, s'il y a lieu.

Dans la colonne de droite, directement en face des dispositions de l'ECUS et des questions exploratoires de la colonne de gauche, des mesures pertinentes sont proposées. Si aucune mesure n'est fournie pour une disposition donnée, il ne faut pas en conclure que rien ne doit être fait. Au contraire, cela signifie que les mesures appropriées dépendent du ministère ou de l'unité concernée. En effet, les gouvernements, les secteurs sociaux et les organisations cherchent encore à trouver le meilleur moyen de respecter les dispositions de l'entente, et ces efforts engendreront des connaissances et des expériences nouvelles susceptibles d'enrichir l'aide offerte dans le présent document.

En lisant l'une des deux colonnes, vous pourriez tomber sur une formule ou un terme qui n'est pas parfaitement clair. S'il existe une définition pour ce terme, elle sera fournie dans le glossaire, à l'annexe I. Cependant, vous constaterez que bon nombre de termes et d'expressions comme « changement majeur » et « influence considérable » n'ont pas été définis. En interprétant ces termes de façon trop large, on risque d'engendrer du travail superflu. Par contre, une définition trop étroite pourrait exclure des éléments valides et compromettre l'esprit de l'entente. Comme pour beaucoup d'autres aspects de l'ECUS, il n'existe aucune formule simple. Lorsqu'il s'agit des dispositions de l'ECUS, il convient d'interpréter tous les termes dans l'esprit de l'entente. En fin de compte, l'utilisation et l'application de ces termes seront déterminées par chaque situation et nécessiteront des échanges importants au sein des organismes, voire même avec le Bureau du Conseil privé.

À la fin de chaque sous-section, vous trouverez une brève étude de cas. Étant donné que l'ECUS est une entente relativement récente, certains de ces cas sont antérieurs à l'ECUS. Ils illustrent néanmoins la façon dont les organismes s'efforcent de promouvoir l'esprit de l'entente et ils mettent en relief certaines leçons apprises jusqu'à présent.

Il faut être conscient que cette partie du document ne *porte pas* sur l'ECUS dans son ensemble. Par conséquent, considérez-la comme un complément et non comme un substitut du texte intégral. C'est pourquoi nous vous recommandons fortement de lire le texte intégral de l'ECUS, fourni à l'annexe III du présent document.

## Travailler en partenariat pour les Canadiens :

### les pratiques de collaboration et le pouvoir fédéral de dépenser

#### *Les pratiques de collaboration*

Un des plus importants principes de l'ECUS établit que les gouvernements doivent joindre leurs efforts afin de préserver et d'améliorer la qualité des programmes et des services sociaux dans des secteurs prioritaires comme l'enseignement postsecondaire, la santé et les besoins de l'enfance. Toutefois, les gouvernements doivent également être en mesure de cerner et de s'occuper des priorités qui correspondent à leur mandat respectif. En joignant leurs efforts de planification et en partageant les renseignements sur les tendances, les questions de l'heure, les problèmes, les solutions potentielles, les priorités et les stratégies, les gouvernements peuvent atteindre ces deux objectifs. Ces activités peuvent :

- favoriser une meilleure compréhension des questions de part et d'autre;
- susciter une prise de conscience des priorités des autres gouvernements;
- aider les gouvernements à cerner les priorités communes qu'il convient d'envisager en collaboration.

Au fil du temps, il faudra parvenir à établir des pratiques efficaces de partage de l'information avec les gouvernements des provinces et des territoires en s'appuyant sur les connaissances communes et en veillant à favoriser la confiance et le respect mutuel. Un des aspects cruciaux de cette démarche visant à favoriser la confiance et le respect mutuels avec les gouvernements des provinces et des territoires consiste à faire en sorte que les voies de communication soient ouvertes et que toutes les parties soient déterminées à assurer la réussite de ce partenariat. Pour ce faire, il pourrait s'avérer nécessaire d'avoir recours au réseau qui est actuellement chargé des relations intergouvernementales dans votre ministère et de veiller à ce que tout nouveau facteur important dans vos secteurs de politique soit communiqué aux gouvernements provinciaux et territoriaux. Vous devriez également faire appel à ce réseau pour vous tenir au courant des nouveaux facteurs qui surviennent dans les provinces ou les territoires. En apprenant les uns des autres, nous pourrions utiliser nos ressources limitées à bon escient et optimiser la prestation des services.

Le gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux sont à mettre au point ensemble le Programme d'action national pour les enfants.

*Discours du Trône ouvrant la deuxième session de la trente-sixième législature du Canada.*

#### *Le pouvoir fédéral de dépenser*

Le pouvoir fédéral de dépenser permet à l'administration fédérale de faire des paiements aux personnes, aux institutions ou aux gouvernements des provinces pour des questions sur lesquelles les gouvernements provinciaux ou territoriaux sont les seuls à pouvoir légiférer. Ce pouvoir sert de véhicule pour distribuer l'argent des contribuables, corriger les disparités régionales, favoriser l'égalité des chances et chercher à atteindre des objectifs pancanadiens. Étant un instrument légitime sur le plan constitutionnel, le pouvoir de dépenser a permis aux gouvernements de lancer de nouveaux programmes sociaux comme l'assurance-santé. Si ce pouvoir a, jusqu'à présent, fait partie intégrante de l'élaboration de l'union sociale au Canada, les critiques estiment qu'il a été utilisé à tort et à travers dans des secteurs de compétence exclusivement provinciale<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Pour un examen plus complet du pouvoir fédéral de dépenser, consulter, *The Spending Power in Federal Systems*, par Ronald Watts (Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1999).

### ***Créer un environnement « sans surprise »***

Il importe d'insister sur le fait que les dispositions mentionnées dans la présente section ne sont pas simplement des exigences techniques ou administratives. Il faut faire un effort particulier pour respecter et promouvoir les principes de collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. En plus de se conformer aux dispositions spécifiques de préavis et de consultation, chaque ordre de gouvernement doit s'efforcer de créer un environnement « sans surprise ». Afin d'atteindre ces deux buts, vous devez veiller à ce que tous vos homologues provinciaux et territoriaux comprennent les termes « préavis » et « consultation » de la même façon. Il ne doit subsister aucune incertitude à ce sujet. Autrement dit, il faut s'assurer que tous les gouvernements ont une compréhension commune de ce que ces procédures englobent : lorsque les communications d'un gouvernement doivent servir de « préavis » ou tenir lieu de « consultation » conformément à l'ECUS, toutes les parties concernées doivent clairement comprendre de quoi il s'agit. La forme que le préavis doit prendre (p. ex., lettre enregistrée ou réunion) ainsi que l'émetteur et le destinataire du préavis (p. ex., entre sous-ministres ou ministres) sont des éléments particuliers à chaque situation.

Pour plus de renseignements sur ce point ou sur toute autre question pouvant découler de cette sous-section, adressez-vous aux personnes chargées des relations fédérales-provinciales-territoriales pour votre organisme. Si vous avez besoin de renseignements plus détaillés, consultez la liste de personnes-ressources fournie à la section 8 du présent document.

#### Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération

D'effectuer une planification concertée afin d'échanger des renseignements sur les grandes tendances sociales, les problèmes et les priorités, et de travailler ensemble pour déterminer les priorités pouvant mener à une action concertée. (27)

*De coopérer à la mise en oeuvre de priorités conjointes lorsque cela permet d'offrir des services plus efficaces et plus efficaces aux Canadiens. Ceci pourrait inclure, s'il y a lieu, l'élaboration conjointe des objectifs et des principes, la clarification des rôles et des responsabilités, ainsi qu'une mise en oeuvre souple des mesures afin de respecter la diversité des besoins et des situations, d'assurer une intervention complémentaire aux mesures existantes et d'éviter les dédoublements. (28)*

#### Préavis et consultation réciproques

*D'une façon qui respecte les principes de notre système de gouvernement parlementaire et le processus d'élaboration du budget, les gouvernements conviennent ainsi de :*

*Se donner un préavis avant la mise en oeuvre de tout changement majeur à une politique ou à un programme social qui aura tout probablement une incidence importante sur un autre gouvernement. (29)*

- Prévoyez-vous un « changement majeur » risquant d'avoir une incidence importante sur un autre gouvernement?

#### Mesures proposées

Partager les renseignements appropriés avec les gouvernements provinciaux et territoriaux au sujet des tendances, des nouveaux enjeux, des défis, des solutions possibles, des priorités et des stratégies. Travailler au renforcement des procédés et mécanismes pour le partage d'information et la planification conjointe.

Les pratiques de partage d'information devraient être établies au fil du temps et inclure des liens permanents de communications et un engagement envers un partenariat réciproque.

Dans le cas où les gouvernements se sont entendus sur les priorités en matière de collaboration, travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour répondre à ces engagements. Encore une fois, assurer qu'il y ait communications et coordination au sein de votre ministère ou agence.

Les ministères et les organismes fédéraux qui effectuent ce genre de tâches doivent veiller à donner un préavis de changement précis aux gouvernements concernés. L'avis doit être transmis assez tôt pour permettre aux gouvernements provinciaux ou territoriaux de se préparer aux répercussions du changement. Il faut également s'assurer que la personne de votre organisme qui est chargée de donner l'avis comprend de la même façon que ses homologues des autres gouvernements ce que signifie « préavis » dans le cadre de l'ECUS.

Réfléchissez sur la meilleure méthode pour donner un « préavis » et sur qui serait la personne la mieux placée pour se charger de cette tâche. On recommande également à votre ministère ou organisme de mettre au point une méthode d'*accusé de réception* qui servirait à signaler que les autres parties ont bel et bien reçu le préavis. Cela permettrait d'éviter les situations où une partie croit sincèrement avoir donné un préavis alors que la partie destinataire n'a pas reconnu la communication comme étant un préavis.

Si un autre gouvernement provincial ou territorial apporte des changements majeurs à un programme social qui risque d'avoir une incidence sur le gouvernement fédéral, il doit donner un préavis, aussi importe-t-il de faire savoir que vous avez reçu ce préavis.

#### Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération

*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. Les gouvernements qui participent à ces consultations auront l'occasion de repérer les possibilités de dédoublement et de proposer d'autres approches favorisant une mise en œuvre souple et efficace. (30)*

- Travaillez-vous actuellement à l'élaboration d'un *nouveau* programme qui risque d'avoir une incidence importante sur d'autres gouvernements ou, de manière plus générale, sur l'union sociale elle-même?

#### Mesures proposées

Les ministères et organismes fédéraux doivent s'assurer qu'ils offrent aux gouvernements provinciaux et territoriaux de les consulter avant de mettre en œuvre une nouvelle politique ou un nouveau programme social. Cette offre de consulter doit être faite assez tôt pour permettre d'examiner comme il se doit les propositions des gouvernements concernés et, le cas échéant, de les intégrer.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent également mettre de l'avant leurs propres idées et propositions. Pour soutenir ce processus, il importe de veiller à ce que les voies de communication et de consultation soient ouvertes, et de faire en sorte que les contributions et les propositions soient pleinement et dûment considérées.

Envisagez la possibilité de rédiger un rapport décrivant l'incidence que le nouveau programme pourrait avoir sur les politiques et les programmes des gouvernements provinciaux ou territoriaux. Cette façon de procéder pourrait aider les gouvernements provinciaux et territoriaux à évaluer l'incidence du programme proposé et aiderait votre organisme à mieux se préparer à leurs réactions.

À l'inverse, si un gouvernement provincial ou territorial se prépare à mettre en œuvre un programme susceptible d'avoir une incidence importante sur le gouvernement fédéral ou l'union sociale, il devrait offrir au gouvernement fédéral de le consulter. Si l'on vous consulte, votre ministère ou organisme doit cerner les dédoublements possibles, explorer les autres approches qui permettraient d'améliorer la mise en œuvre et laisser savoir que vous avez bel et bien reçu une offre de consultation.

## Travailler en partenariat pour les Canadiens : les pratiques de collaboration et le pouvoir fédéral de dépenser

### Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération

#### **Autochtones**

*Les gouvernements collaboreront avec les peuples autochtones du Canada pour trouver des solutions pratiques à leurs besoins pressants. (32)*

- Que faites-vous pour trouver, de concert avec les Autochtones, des façons de satisfaire leurs besoins?

#### **Prévisibilité du financement (voir la figure fournie à l'annexe II).**

*Le gouvernement fédéral consultera les gouvernements provinciaux et territoriaux au moins un an avant de renouveler ou de modifier de manière importante le financement des transferts sociaux existants aux provinces et territoires, sauf entente contraire... (35)*

- Cette disposition vise-t-elle aussi le renouvellement ou les changements importants à des transferts sociaux aux provinces ou aux territoires?
- Le processus de consultation est-il ouvert et transparent?

### Mesures proposées

À l'heure actuelle, on mène une gamme de travaux sur diverses questions. Des sources additionnelles de renseignements sont disponibles à la section *Autres ressources* du présent document.

Le cas échéant, les ministères et organismes fédéraux responsables de ces travaux doivent veiller à ce que les gouvernements provinciaux et territoriaux soient consultés *au moins* un an avant le renouvellement ou les changements importants aux transferts sociaux existants (sauf entente contraire).

Dans le contexte des consultations, il importe de tenir les voies de communication ouvertes et de veiller à considérer pleinement et sincèrement les préoccupations des gouvernements provinciaux et territoriaux.

#### Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération

*[Le gouvernement fédéral] inclura des dispositions de préavis dans les nouveaux transferts sociaux aux gouvernements provinciaux et territoriaux. (35)*

- Cette disposition vise-t-elle les nouveaux transferts aux provinces et aux territoires?

***Nouvelles initiatives pancanadiennes soutenues par des transferts aux provinces / territoires***  
*Travailler en collaboration avec tous les gouvernements provinciaux et territoriaux pour déterminer les priorités et les objectifs pancanadiens. (36)*

#### Mesures proposées

Le cas échéant, les ministères et organismes fédéraux responsables de ces travaux doivent veiller à inclure des dispositions de préavis dans les nouveaux transferts sociaux aux provinces et aux territoires.

Il faut s'assurer que la personne qui donne ou reçoit l'avis dans votre organisme comprenne de la même façon que son homologue en quoi consistent les « dispositions de préavis » au sens de l'ECUS. On recommande également d'établir une méthode commune d'*accusé de réception* qui pourra servir à signaler qu'un préavis a bel et bien été reçu afin d'éviter des situations où l'une des parties croit sincèrement avoir donné un préavis alors que l'autre partie estime que les communications reçues ne constituaient pas un préavis convenable.

Les priorités et les objectifs pancanadiens se retrouvent dans les secteurs de la santé, de l'enseignement postsecondaire, de l'aide sociale et des services sociaux. Si vous prévoyez avoir à cerner des priorités et des objectifs pancanadiens, assurez-vous de le faire en collaboration avec tous les gouvernements provinciaux et territoriaux. Pour commencer, communiquez avec les personnes chargées des relations entre le fédéral et les provinces ou les territoires pour votre ministère ou votre organisme.

Pour plus de renseignements sur ces engagements, consultez le document « Le modèle de la course au sommet<sup>6</sup> », diffusé par le ministre des Affaires intergouvernementales et la ministre de la Justice le 5 février 1999.

<sup>6</sup> <http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/francais/viewdoc.asp?URL=/aia/docs/francais/press/release/19990205.htm>

#### **Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération**

*Ne pas créer de telles initiatives pancanadiennes [pour les soins de santé, l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux, financées au moyen de transferts aux provinces/territoires, qu'il s'agisse de financement fédéral ou de programmes à frais partagés] sans le consentement de la majorité des provinces. (37)*

*Le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux s'entendront sur un cadre d'imputabilité relatif [aux nouvelles initiatives pancanadiennes pour les soins de santé, l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux, financées au moyen de transferts aux provinces/territoires, qu'il s'agisse de financement fédéral ou de programmes à frais partagés]. (40)*

#### **Dépenses fédérales directes**

*Une autre façon d'utiliser le pouvoir fédéral de dépenser consiste à effectuer des transferts aux personnes et aux organisations pour promouvoir l'égalité des chances, la mobilité et les autres objectifs pancanadiens. (42a)*

*Lorsque le gouvernement fédéral lance de nouvelles initiatives pancanadiennes financées par des transferts directs aux personnes et aux organisations pour les soins de santé, l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux, il s'engage, avant de les mettre en œuvre, à donner un préavis d'au moins trois mois et à offrir de consulter. (42b)*

*Les gouvernements qui participent à ces consultations auront l'occasion de repérer les possibilités de dédoublement et de proposer d'autres approches favorisant une mise en œuvre souple et efficace. (42b)*

#### **Mesures proposées**

Il faut travailler en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux afin d'élaborer des principes et des objectifs. Lorsqu'on lance de nouvelles initiatives dans les secteurs financés par les transferts intergouvernementaux, il faut chercher à obtenir le plus grand consensus possible. Dans tous les cas, l'appui d'au moins six provinces est nécessaire (mais pas forcément suffisant) pour lancer une nouvelle initiative pancanadienne. Il faut donc être capable de faire preuve de jugement afin de déterminer si le soutien de ces gouvernements provinciaux est suffisant pour permettre au gouvernement fédéral d'aller de l'avant avec une nouvelle initiative. Pour plus de renseignements, il faut communiquer avec les personnes de votre ministère ou organisme qui sont chargées des relations intergouvernementales et coordonner vos activités avec les leurs.

Travailler de concert avec les provinces et les territoires pour élaborer un cadre de responsabilisation qui soit consistant avec les provisions de l'ECUS sur l'imputabilité publique et la transparence. Pour des renseignements additionnels sur ces provisions, voir la section de ce document intitulé *Informers les Canadiens : imputabilité publique et transparence*.

Les ministères et organismes fédéraux qui mènent ces travaux doivent veiller à donner un préavis clair sur les nouvelles initiatives aux gouvernements concernés.

Il faut faire en sorte que vous et vos homologues compreniez de la même façon le terme « préavis » aux fins de l'ECUS. Il est également recommandé d'établir une méthode d'*accusé de réception* qui servira à signaler la réception d'un préavis.

Il faut aussi veiller à ce que les voies de communication et de consultation restent ouvertes et accorder des délais suffisants pour que les contributions et les propositions des gouvernements puissent être pleinement et sincèrement considérées.

#### **Aperçu**

Créé en juin 1999 à la demande des sous-ministres de la Santé et par suite de la diffusion en février 1999 du rapport définitif du Conseil consultatif sur l'infrastructure de la santé, le Comité consultatif fédéral-provincial-territorial sur l'infrastructure de la santé (CCIS) est l'instrument qui permet aux gouvernements de se pencher ensemble sur les questions de politiques, de planification et de mise en œuvre associées aux questions nationales d'infrastructure de la santé. Le CCIS favorise et facilite le partage de la recherche, des pratiques exemplaires ainsi que la coordination des activités, la collaboration et l'intégration des travaux d'infrastructure de la santé dans tous les secteurs de compétence. Le CCIS a créé cinq groupes de travail spécialisés pour se pencher sur les principaux secteurs stratégiques et opérationnels d'une infrastructure nationale de la santé, soit la planification stratégique, la protection des renseignements personnels sur le plan de la santé, la télésanté, les dossiers de santé sur support électronique et la surveillance de la santé. Les groupes de travail sont composés de personnes provenant de toutes les provinces et de tous les territoires, notamment des médecins-conseillers en matière de santé et des représentants des organisations non gouvernementales (ONG). Les détails, comme le nombre de membres et la durée des mandats, sont établis selon les besoins. Santé Canada, par l'intermédiaire de son Bureau de la santé et de l'inforoute, finance et gère le secrétariat du CCIS, lequel fournit des services de logistique et d'analyse des politiques. Le budget du CCIS est partagé dans une proportion de 80 p. 100 pour les provinces et les territoires et de 20 p. 100 pour l'administration fédérale. Étant donné que l'entente est fondée sur un consensus, on tient des procès-verbaux des réunions et on assure une vaste diffusion des décisions dans les régions (elles seront éventuellement affichées sur le site Web de Santé Canada et du CCIS).

#### **Comment procéder**

Depuis 20 mois, on a effectué beaucoup de recherche tant sur les politiques que sur les activités. Ces recherches ont donné lieu à la production d'un important document intitulé *Plan directeur et plan tactique préliminaire pour une infrastructure nationale de la santé*. On travaille toujours à l'ébauche d'une résolution sur l'harmonisation de la protection des renseignements personnels. En outre, la recherche se poursuit sur les questions de la télésanté, de la surveillance de la santé et de la mise en application des dossiers médicaux sur support électronique partout au Canada et à l'étranger. Parmi les défis que le CCIS est appelé à relever, mentionnons la nécessité pour ses membres de faire valoir les points de vue et les positions de leurs provinces ou territoires tout en maintenant un degré de collaboration efficace « du point de vue national ». Étant donné le caractère « fluide » des questions de santé dans les divers secteurs de compétence, cette nécessité peut engendrer des débats très stimulants. Un autre défi consiste à concilier les diverses étapes auxquelles en sont les différentes provinces, en élaborant et en mettant à exécution des initiatives d'infrastructure de la santé. Étant donné que, par définition, une infrastructure de la santé est une entité « multicompetences », la collaboration est un élément indispensable pour aborder toutes les variantes des provinces ou des territoires qui entrent en jeu dans la mise au point de ces initiatives.

### ***Que pouvons-nous apprendre?***

Dès le départ, le mandat et les objectifs du CCIS ont été mis au point avec la collaboration des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Les orientations futures sont donc élaborées de la même façon. Les délibérations du comité sont ouvertes et transparentes : le secrétariat se charge de tenir les membres parfaitement informés et de partager la recherche. Les budgets du comité et des groupes de travail sont établis au moyen d'un calcul par habitant, ce qui permet aux plus petits territoires ou provinces de participer au processus sur un pied d'égalité. Comme il relève des sous-ministres de la Santé, le CCIS est directement lié aux centres de décisions. En fin de compte, les membres sont bien conscients qu'ils devront produire

des résultats, et cette responsabilisation a engendré un processus qui se démarque par son degré de participation ainsi que par la richesse et la pertinence des contributions de tous les secteurs de compétence dans le domaine de la santé.

### ***Personne-ressource***

Jean-Claude Barre  
Conseiller principal en politique  
Bureau de la santé et l'inforoute  
Santé Canada  
Téléphone : (613) 954-9111  
Télécopieur : (613) 952-3226  
Courriel : Jean-Claude\_Barre@hc-sc.gc.ca

## Faire participer les Canadiens

Les Canadiens veulent être consultés plus souvent et ils veulent que les décideurs tiennent réellement compte de leurs points de vue. Dans le discours du Trône de 1999, le gouvernement a clairement indiqué qu'il était déterminé à accroître la participation des Canadiens au processus d'élaboration des politiques. L'engagement de l'ECUS à promouvoir la participation du public s'harmonise à la stratégie continue du gouvernement qui consiste à faire en sorte que les Canadiens puissent participer de façon significative et efficace aux décisions qui les touchent.

Les Canadiens peuvent faire de précieuses contributions aux diverses étapes du travail gouvernemental, notamment aux étapes de l'élaboration, de la formulation et de l'évaluation des politiques, des programmes et des services publics. La mesure dans laquelle ils participent peut également aller de l'examen de l'information à la transmission de commentaires ou à la participation directe au processus décisionnel. Les gestionnaires devront donc porter attention pour savoir quels groupes ou personnes « participent » (citoyens, intervenants, ONG, Autochtones, etc.), comment ils participent et à quelles étapes du processus ils prennent part. Pour déterminer encore mieux comment faire participer les Canadiens, nous recommandons de prendre connaissance du document *Énoncé de politique et lignes directrices sur la consultation et la participation des Canadiens*, qui paraîtra sous peu, ainsi que des lignes directrices et des politiques de votre propre ministère à ce sujet, s'il y a lieu.

### ***Faire participer les Canadiens : les considérations intergouvernementales***

Lorsque vous menez des initiatives sur la participation, il importe également de porter attention aux principes qui sous-tendent la section de l'ECUS portant sur les pratiques de collaboration. Dans le cadre d'un engagement visant à établir des relations de collaboration avec les autres ordres de gouvernement, il est indispensable de communiquer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et de coordonner avec eux la conception et la tenue des activités visant à promouvoir la participation des citoyens dans les secteurs où il faut tenir compte de facteurs intergouvernementaux. L'ECUS s'applique aux politiques et aux programmes sociaux, plus spécifiquement dans les secteurs des soins de santé, des services sociaux et de l'aide sociale, de l'enseignement postsecondaire, de la formation et du développement de la main-d'œuvre. Dans tous ces domaines, ainsi que dans d'autres secteurs qui comportent des ramifications intergouvernementales, les fonctionnaires fédéraux doivent se conformer aux « Lignes directrices régissant les activités de consultation et de participation ayant des dimensions intergouvernementales » du nouveau document d'énoncé de politique et de lignes directrices mentionné ci-dessus et porter une attention particulière aux lignes directrices sur les initiatives conjointes avec les autres ordres de gouvernement ainsi qu'aux initiatives menées uniquement par l'administration fédérale.

### Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération

*Favoriser la pleine et active participation de tous les Canadiens à la vie sociale et économique du pays.*(8)

- Articulez-vous l'ensemble de vos activités d'élaboration et d'évaluation des politiques sociales autour de ce principe?

*Travailler en partenariat avec les individus, les familles, les collectivités, les organismes bénévoles, les entreprises et les syndicats, et assurer aux Canadiens la possibilité de contribuer significativement au développement des politiques et programmes sociaux.* (9)

- Articulez-vous l'ensemble de vos activités d'élaboration et d'évaluation des politiques sociales autour de ce principe?

*S'assurer que des mécanismes sont en place pour permettre aux Canadiens de participer à l'élaboration des priorités sociales et d'examiner les résultats obtenus à cet égard.* (22)

- Quelles sont les dispositions visant à susciter la participation des Canadiens à l'élaboration des priorités sociales et à l'évaluation des résultats?
- Cette activité a-t-elle des ramifications intergouvernementales?

### Mesures proposées

Il faut appliquer ce principe aussi largement que possible à toutes les étapes de l'élaboration et de l'évaluation des politiques, des programmes et des services susceptibles de bénéficier de la participation du public.

Pour plus de précisions, consultez le document du gouvernement fédéral *Énoncé de politique et lignes directrices sur la consultation et la participation des Canadiens*, qui paraîtra sous peu.

Pour plus d'information sur les approches visant à susciter la participation des Canadiens, consultez les publications conjointes du CCG et du BCP intitulées *Faire participer les Canadiens et Consulter les Canadiens*, qui paraîtront sous peu.

Les ministères et organismes fédéraux doivent mettre en place des mécanismes conviviaux pour permettre aux Canadiens de participer à l'élaboration des priorités et à l'évaluation des résultats. Ils doivent en outre travailler de concert avec leurs homologues provinciaux et territoriaux pour veiller à ce que les mécanismes nécessaires soient en place dans chaque secteur de politique. Prenez connaissance des publications conjointes du CCG et du BCP intitulées *Faire participer les Canadiens et Consulter les Canadiens*, qui paraîtront sous peu, pour en savoir davantage sur les approches, les outils et les pratiques exemplaires en matière de participation du public.

- Les gouvernements provinciaux et territoriaux (ou les ministères de votre propre gouvernement) mènent-ils des activités visant à susciter la participation dans votre secteur de responsabilité?
- Existe-t-il des occasions de mettre sur pied, en collaboration avec les ministères ou les gouvernements provinciaux et territoriaux, des initiatives visant à susciter la participation?

Si vous prévoyez solliciter la participation des Canadiens dans à un secteur qui constitue une priorité ou un objectif conjoint avec les gouvernements provinciaux ou territoriaux, il faut, à tout le moins, communiquer vos plans à ces gouvernements afin de les tenir au courant, d'éviter les dédoublements et les chevauchements, de faire en sorte que vos efforts se complètent mutuellement et de miser au maximum sur les possibilités de coopération. Pour obtenir des lignes directrices sur les activités de participation ayant des ramifications intergouvernementales, consultez le document *Énoncé de politique et lignes directrices sur la consultation et la participation des Canadiens*, qui paraîtra sous peu.

## Étude de cas sur la participation des Canadiens :

### examen du Régime de pensions du Canada

#### **Aperçu**

Le Régime de pensions du Canada (RPC) a été créé en 1966. Au début des années 1990, de nombreux observateurs ont commencé à mettre en doute la viabilité du RPC et en 1995, l'actuaire en chef du Régime prévoyait qu'à défaut d'une refonte du régime, on manquerait de fonds d'ici 2015.

Conscients du fait que le programme avait besoin de changements, les ministères fédéraux des Finances et du Développement des ressources humaines ont entamé un processus d'examen, d'abord en établissant un secrétariat conjoint, puis en invitant les fonctionnaires provinciaux à participer. Ce processus avait pour but, dans un premier temps, d'informer le public des difficultés rencontrées au chapitre du RPC et, ensuite, d'obtenir la contribution du public en vue de mieux axer les efforts de refonte du régime.

L'étroite collaboration entre les représentants fédéraux, provinciaux et territoriaux s'est révélée un élément essentiel à la réussite de ce processus d'examen. Ainsi, on a pu établir un mandat pour la réforme du RPC : avec l'appui de deux tiers des provinces, on a élaboré une nouvelle loi façonnée d'après les contributions du public. Le Parlement a adopté les réformes du RPC en 1997 et elles sont entrées en vigueur en 1998.

#### **Comment a-t-on procédé?**

En février 1996, les gouvernements fédéral et provinciaux ont diffusé conjointement un bref document d'information sur l'avenir du RPC en vue de renseigner le public et de concentrer le débat sur la question. On a également choisi d'informer le public au moyen d'une stratégie médiatique, d'un numéro de téléphone sans frais et d'un site Web.

Entre avril et juin, on a tenu 33 réunions publiques un peu partout au pays. À chaque réunion, un député représentait le gouvernement afin de signaler l'intérêt et l'engagement de celui-ci à l'égard du processus de consultation. Des hauts fonctionnaires, des députés locaux ainsi que des législateurs provinciaux et territoriaux ont également assisté à ces réunions. Experts, membres du public et organisations (groupes d'aînés, de gens d'affaires, d'ouvriers et d'action sociale) étaient tous invités à aborder les questions soulevées dans le document d'information en faisant des présentations officielles ou dans le cadre d'échanges plus informels. Des efforts particuliers ont été déployés afin d'attirer les groupes représentant les jeunes et les handicapés. Certains groupes ont laissé savoir qu'ils auraient préféré des délais moins serrés afin de pouvoir consulter leurs membres.

Les résultats de ces réunions, grâce auxquelles il a été possible de découvrir les points de vue de toutes les régions, ont été communiqués à tous les organisateurs du pays. En juin 1996, les ministres et le public ont pu prendre connaissance du rapport sur les consultations. Cet examen a eu une grande influence sur le processus de refonte du programme. Par exemple, il a montré que les Canadiens voulaient préserver le RPC et a atténué les effets négatifs de la réforme des pensions pour certains groupes spécifiques.

***Que pouvons-nous apprendre?***

- Les fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux ont collaboré pour élaborer un processus et analyser les résultats. La conjugaison de leurs efforts a contribué à la légitimité et à l'efficacité du processus.
- Le fait qu'un député ait joué un rôle prépondérant et que des législateurs des diverses parties aient participé au processus a permis au public de prendre ce processus au sérieux et de constater qu'il était exempt de tout sectarisme politique.
- Les discussions informelles peuvent être aussi révélatrices que les présentations officielles. Par exemple, les périodes de questions informelles qui ont suivi les présentations officielles se sont avérées très fructueuses.

---

***Personne-ressource***

Jean-Michel Catta  
Chef, Consultations et relations avec les médias  
Consultations et Communications  
Ministère des finances  
Téléphone : 613-947-7255,  
Télécopieur : 613-943-0938  
Courriel : [catta.jean-michel@fin.gc.ca](mailto:catta.jean-michel@fin.gc.ca)

---

Dans notre économie fondée sur le savoir, il importe que les gouvernements travaillent ensemble pour veiller à ce que les Canadiens aient la mobilité nécessaire pour se prévaloir des possibilités d'éducation et mettre leurs compétences à profit tout en ayant accès aux services essentiels partout au pays. En effet, pour citer l'ECUS, « Tous les gouvernements estiment que la liberté de mouvement, qui permet aux Canadiens d'aller profiter de perspectives favorables n'importe où au Canada, est un élément essentiel de la citoyenneté canadienne. » Ces dispositions ont pour but de veiller à ce que les Canadiens puissent se déplacer librement n'importe où au Canada sans craindre de perdre leur accès aux programmes sociaux et aux services de santé dont ils ont besoin, et en sachant que leurs qualifications professionnelles seront reconnues partout. C'est dans cet esprit que l'Entente-cadre stipule que les nouvelles initiatives en matière de politiques sociales ne devront créer aucun nouvel obstacle à la mobilité, que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devront éliminer toutes les politiques ou pratiques fondées sur des critères de résidence qui vont à l'encontre de l'ECUS et que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devront assurer, d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 2001, le respect des dispositions de l'Accord sur le commerce intérieur ayant trait à la mobilité<sup>7</sup>.

*Dans le discours du Trône de 1997, le gouvernement du Canada s'est engagé à continuer de promouvoir la mobilité sociale entre les provinces ainsi que l'accès aux avantages sociaux et autres. Il s'est également engagé à travailler avec les provinces pour cerner de nouvelles approches sur lesquelles toutes les parties se sont entendues.*

<sup>7</sup> En 1994, l'Accord sur le commerce intérieur a été conclu dans le but de réduire et d'éliminer les obstacles au libre mouvement des biens, des services, des personnes et des investissements au Canada. Lorsque l'ECUS a été signé, on a établi l'échéance du 1<sup>er</sup> juillet 2001 pour le respect intégral des dispositions du chapitre 7 de l'Accord sur le commerce intérieur. Le chapitre 7 a pour but d'abolir les obstacles interprovinciaux qui entravent les travailleurs : critères de résidence pour pouvoir travailler ou obtenir des permis; pratiques de délivrance de permis indûment prolongées ou coûteuses pour les travailleurs de l'extérieur de la province; manque de reconnaissance des qualifications obtenues dans d'autres provinces.

### Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération

*Les gouvernements s'assureront que les nouvelles initiatives en matière de politique sociale ne créent aucun nouvel obstacle à la mobilité. (13)*

- Travaillez-vous actuellement à l'élaboration d'une nouvelle initiative en matière de politique ou à la modification d'une politique ou d'un programme existant?
  - Le cas échéant, cette initiative crée-t-elle de nouveaux obstacles à la mobilité? Par exemple :<sup>8</sup>
    - Contient-elle des critères ou des procédures d'admissibilité qui restreignent l'accès aux programmes sociaux?
    - La nouvelle initiative crée-t-elle des obstacles pour les personnes qui quittent une partie du Canada afin de s'installer dans une autre?
- Avez-vous prévu des mesures susceptibles de contrer les répercussions des critères fondés sur la résidence?

*Les gouvernements élimineront, d'ici trois ans, toutes les politiques ou pratiques fondées sur des critères de résidence qui restreignent l'accès à l'éducation postsecondaire, à la formation professionnelle, à la santé, aux services sociaux et à l'aide sociale... (14)*

*Les gouvernements s'engagent également à assurer, d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 2001, le respect intégral des dispositions en matière de mobilité de l'Accord sur le commerce intérieur par toutes les entités assujetties à ces dispositions, et notamment des conditions visant la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles et l'élimination des conditions de résidence qui limitent l'accès aux perspectives d'emploi. (16)*

### Mesures proposées

Veillez prendre note que ces dispositions ne s'appliquent pas à des mesures comme les écarts sur le plan des taux d'imposition ou de niveaux de prestations, ni aux programmes spéciaux d'aide à des régions ou à des groupes particuliers.

Si vous répondez par l'affirmative à l'une ou l'autre de ces questions, il est possible que vous créez des obstacles à la mobilité. Pour plus de renseignements ou des conseils, communiquez avec la Direction des relations fédérales-provinciales de Développement des ressources humaines Canada (DRHC), au (819) 953-3262 (téléphone) ou au (819) 953-4701 (télécopieur).

Bien qu'il soit important d'être au courant de cette disposition de l'ECUS, elle ne vous concerne pas directement. Une stratégie fédérale a été créée pour cerner et abolir ces obstacles. Pour plus de renseignements ou des conseils, communiquez avec la Direction des relations fédérales-provinciales de DRHC, au (819) 953-3262 (téléphone) ou au (819) 953-4701 (télécopieur).

Il est possible que cette disposition ne vous concerne pas directement. Les organismes visés par cette disposition (au fédéral, il s'agit de Développement des ressources humaines Canada, d'Affaires indiennes et du Nord Canada et de Santé Canada) devraient déjà connaître ces exigences et prendre des mesures pour s'y conformer.

Pour plus de renseignements, consulter le document publié par le Forum des ministres du marché du travail (FMMT) intitulé *Lignes directrices pour satisfaire aux exigences du chapitre sur la mobilité de la main-d'oeuvre*<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Ces questions sont tirées du rapport intitulé *Rapport du gouvernement du Canada au Conseil ministériel sur la refonte des politiques sociales pour accroître la mobilité des Canadiens.*, le 31 mars 2000

<sup>9</sup> [http://www.hrdc-drhc.gc.ca/stratpol/socpol-old/mobility/guide/guide\\_f.html](http://www.hrdc-drhc.gc.ca/stratpol/socpol-old/mobility/guide/guide_f.html)

#### **Aperçu**

Aux termes de l'ECUS, les gouvernements :

- ne doivent créer aucun nouvel obstacle à la mobilité lorsqu'ils mettent sur pied de nouvelles initiatives sociales;
- doivent examiner la situation et éliminer, d'ici trois ans, les politiques ou pratiques fondées sur des critères de résidence qui restreignent l'accès à l'enseignement postsecondaire, à la formation professionnelle, à la santé, aux services sociaux et à l'aide sociale, à moins qu'on puisse faire la preuve que ces politiques ou pratiques sont raisonnables et qu'elles respectent les principes de l'Entente-cadre sur l'union sociale, et soumettre des rapports annuels au Conseil ministériel;
- doivent veiller au respect intégral des dispositions en matière de mobilité de l'Accord sur le commerce intérieur d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 2001, comme le stipule l'Entente-cadre sur l'union sociale.

#### **Comment procède-t-on?**

La Saskatchewan a entrepris des travaux sur trois plans pour respecter ses engagements en matière de mobilité aux termes de l'Entente-cadre sur l'union sociale :

1. Dans les documents stratégiques fournis au Cabinet ainsi que dans les projets de lois et les changements réglementaires, les ministères qui mènent des programmes sociaux devront énoncer clairement les ramifications en matière de mobilité par rapport aux exigences de l'ECUS, de manière à éviter les politiques fondées sur des critères de résidence susceptibles de restreindre l'accès et pour se conformer aux dispositions en matière de mobilité de l'Accord sur le commerce intérieur dont il est question dans l'ECUS.
2. On a effectué un examen interministériel de tous les programmes au sein des cinq secteurs désignés dans la section de l'Entente-cadre qui porte sur la mobilité, y compris les services dont la prestation est effectuée par la province ou par des tiers, en vue de cerner les politiques ou pratiques fondées sur des critères de résidence susceptibles de restreindre l'accès aux services. Ainsi, en se fondant sur les dispositions de l'ECUS, on a éliminé deux politiques fondées sur la résidence : certaines restrictions sur des prêts accordés en vertu du Programme de prêts étudiants de la Saskatchewan pour des études dans des établissements d'enseignement postsecondaire dans d'autres provinces ont été éliminées, et les autorités chargées du logement social financé dans le cadre du Programme de logement social de la province ne pourront plus imposer de période de résidence minimale comme critère d'admissibilité. L'utilisation des quotas provinciaux dans le cadre des ententes interprovinciales de partage des coûts du Western College of Veterinary Medicine a été jugée conforme aux principes de l'ECUS, étant donné que ces ententes sont essentielles à l'existence du collège et qu'il s'agit d'une pratique courante partout au Canada.
3. Les échéanciers concernant les travaux effectués avec des organismes de réglementation et des associations professionnelles sur les dispositions en matière de mobilité de l'Accord sur le commerce intérieur ont été ajustés de manière à pouvoir respecter le délai du 1<sup>er</sup> juillet 2001.

### ***Que pouvons-nous apprendre?***

Il y a trois importantes leçons à tirer des efforts déployés pour mettre en application les dispositions en matière de mobilité en Saskatchewan :

- 1) Les organismes externes chargés de la prestation des services provinciaux jouent souvent un rôle important dans le façonnement des politiques sur la mobilité et la résidence et devraient être impliqués dans la mise en œuvre. Une vaste initiative d'examen des politiques de mobilité devrait inclure des tiers pour veiller à ce qu'ils « adhèrent » aux nouvelles politiques et en facilitent la mise à exécution.
- 2) Dans de nombreux secteurs, il faut faire appel aux organismes de réglementation externes et aux associations professionnelles qui établissent les normes professionnelles pour s'assurer qu'ils agissent conformément aux dispositions en matière de mobilité, car ces organisations ne perçoivent pas forcément la mobilité comme une priorité ou un facteur qui sert leurs intérêts. Il reste à voir dans quelle mesure on retrouve au sein des divers gouvernements la volonté politique d'imposer ces dispositions.
- 3) L'information sur les pratiques et les politiques dans les divers secteurs de compétence, dont nous aurions besoin pour établir des politiques et des pratiques « raisonnables » fondées sur la résidence, est relativement limitée. De plus, les secteurs de compétence ne sont pas tous aussi disposés à travailler pour harmoniser les critères qui définissent le caractère « raisonnable ».

---

#### ***Personne-ressource***

Eric Johansen  
Agent intergouvernemental,  
Affaires intergouvernementales et autochtones  
Téléphone : (306) 787-6356  
Télécopieur : (306) 787-7317  
Courriel : EJohansen@iaa.gov.sk

---

Les dispositions sur la prévention et le règlement des différends sont un prolongement logique du but global de l'ECUS visant à mieux axer sur la collaboration le processus d'élaboration des politiques. Ces dispositions établissent des principes en vue de prévenir les différends et d'orienter la conception de mécanismes de règlement des conflits dans les secteurs visés par l'ECUS. Les dispositions dans ce paragraphe s'appliquent aux engagements en matière de mobilité pris dans le cadre de l'ECUS, aux transferts intergouvernementaux, à l'interprétation des principes de la *Loi canadienne sur la santé* et, s'il y a lieu, à toute nouvelle initiative conjointe. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux peuvent prendre des mesures fondées sur ces dispositions s'ils estiment qu'un autre gouvernement n'a pas respecté les engagements pris en vertu de ces dispositions de l'Entente-cadre.

L'ECUS met en relief le besoin d'élaborer des processus non antagonistes en vue d'éviter et de résoudre les différends. Dans bien des cas, on peut atteindre ce but en respectant les engagements pris en vertu d'autres dispositions de l'ECUS concernant le partage de l'information, la planification conjointe, la collaboration, les préavis et la consultation.

Les dispositions sur la prévention et le règlement des différends s'appliquent à toute une variété de secteurs de politique, aussi les suggestions que nous faisons dans la présente section du document doivent-elles être intégrées aux processus en cours dans chaque secteur. Comme le travail relatif aux dispositions de cette section de l'entente est toujours en pleine évolution, il est compliqué de proposer des mesures précises à prendre. C'est particulièrement vrai pour les dispositions sur le règlement des différends. Dans ce chapitre, nous ne fournissons donc que des conseils généraux. Pour des indications plus précises sur ces dispositions, nous vous recommandons de communiquer avec les personnes qui sont chargées des relations fédérales-provinciales-territoriales dans votre organisme.

### Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération

*Les gouvernements conviennent de travailler ensemble et de prévenir les conflits grâce à l'échange d'information, à la planification conjointe, à la coopération, aux préavis, à la consultation préalable et à la souplesse dans la mise en œuvre (45)*

*En ce qui a trait aux dispositions législatives existantes, les mécanismes pour prévenir et régler les différends devraient :*

- être simples rapides efficaces, efficaces et transparents;
- laisser aux gouvernements la plus grande souplesse possible pour régler les différends à l'amiable;
- faire en sorte que les secteurs mettent en place des mécanismes adaptés à leurs besoins. (43)
- Permettre un recours approprié à des tiers pour obtenir une assistance technique et des avis sans porter atteinte à l'imputabilité démocratique des élus. (43)

### Mesures proposées

Les ministères et organismes fédéraux doivent travailler avec leurs homologues provinciaux et territoriaux en vue d'élaborer des approches et des mécanismes que tous les intéressés comprennent de la même façon pour l'échange d'information pertinente, la planification conjointe, les préavis et les consultations.

Il importe de porter une attention particulière à ces engagements dans les autres sections de l'ECUS.

Les ministères et organismes fédéraux doivent travailler avec leurs homologues provinciaux et territoriaux du secteur des politiques sociales en vue d'élaborer et de mettre en place, s'il y a lieu, des mécanismes efficaces de prévention et de règlement des différends qui correspondent à ces critères.

Cerner une liste de tiers capables d'offrir des services d'experts-conseils. La crédibilité des candidats est un facteur crucial.

Avant de communiquer avec des tiers, il importe de consulter les personnes qui sont chargées des relations fédérales-provinciales-territoriales dans votre organisme.

### Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération

*Les négociations sectorielles visant à régler les différends seront fondées sur des enquêtes conjointes pour établir les faits :*

- *Un rapport écrit conjoint, visant à établir les faits, sera présenté aux gouvernements en cause; ceux-ci auront la possibilité de commenter le rapport avant qu'il ne soit finalisé.*
- *Les gouvernements intéressés peuvent demander l'aide d'un tiers pour établir les faits, pour obtenir des services de médiateur, ou pour obtenir conseil.*
- *À la demande d'une des parties en cause, les rapports de médiation et ceux visant à établir les faits seront rendus publics. (46)*

*Chaque gouvernement en cause dans un litige pourra consulter et demander conseil à des tiers, notamment des personnes ou des groupes intéressés ou spécialisés, à tous les stades du processus. (48)*

### Mesures proposées

Travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux en vue d'établir un processus satisfaisant toutes les parties, pour la tenue d'enquêtes visant à établir les faits. Les questions qui entrent en ligne de compte sont les suivantes :

- comment les enquêtes seront mises en marche;
- comment elles seront menées;
- quelles mesures ces enquêtes engendreront, le cas échéant.

Les rapports de tiers ne doivent pas être rendus publics par une partie en cause sans que celle-ci ait communiqué un préavis aux autres parties et leur ait donné une occasion de consultation.

Travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux en vue d'établir des procédures de consultation de tiers pour établir les faits et obtenir des services de médiateur ou des conseils.

Agir dans un esprit de collaboration, de transparence et d'ouverture dans le but de résoudre toute mésentente de façon non accusatoire.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont le droit d'avoir recours à un tiers quand ils le jugent nécessaire. La détermination du moment et de la façon de faire appel à un tiers est laissée à la discrétion de chaque gouvernement.

### Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération

*Les gouvernements rendront compte publiquement chaque année de la nature des différends intergouvernementaux et de la façon dont ils ont été résolus. (49)*

- Sur quoi faut-il se fonder pour déclarer qu'un différend s'est produit ou qu'il a été résolu?
  
- Comment procédons-nous pour consigner et faire un compte rendu des différends intergouvernementaux?
- Comment procédons-nous pour consigner et rendre compte de la façon dont les différends ont été *résolus*?

### Mesures proposées

Il n'existe aucune formule pour décider qu'un différend s'est produit ou qu'il a été résolu. Cette décision dépend de chaque situation et doit se fonder sur un ensemble de faits et une analyse prudente de ces derniers, ainsi que sur la communication et la coordination avec les supérieurs et les personnes qui sont chargées des relations fédérales-provinciales-territoriales dans votre organisme.

Veillez à ce que votre ministère ou organisme tienne des dossiers précis sur les différends qui surviennent et sur la façon dont ils sont résolus. Si les diverses façons de rendre compte ne vous semblent pas claires, demandez l'avis de votre supérieur.

#### ***Aperçu***

En mars 1999, le gouvernement fédéral a nommé la ministre du Travail, M<sup>me</sup> Claudette Bradshaw, comme coordonnatrice fédérale afin de donner suite aux préoccupations croissantes sur les itinérants. La ministre a tenu un vaste processus de consultation avec les ministres provinciaux, les représentants municipaux et la population canadienne. Les représentants fédéraux ont également fait une démarche de consultation bilatérale auprès de leurs homologues dans la plupart des provinces touchées par ce phénomène. Après ces consultations, le Cabinet a annoncé sa décision le 17 décembre 1999 d'investir 753 millions de dollars sur une période de trois ans en vue d'améliorer les programmes existants et d'établir un programme pilote, l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC).

Bien qu'on ait donné aux provinces un préavis officiel de trois jours avant l'annonce, les gouvernements ne parvenaient pas à s'entendre sur la longueur que devrait avoir un préavis pour satisfaire aux exigences de l'ECUS. Certains représentants des provinces estimaient que le préavis devait être plus long pour satisfaire aux dispositions de l'ECUS, alors que les représentants fédéraux jugeaient que leurs consultations avec les provinces et le préavis de trois mois avant la mise en œuvre étaient suffisants pour satisfaire à l'Entente-cadre. Ce désaccord a engendré des tensions entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Par contre, on a réussi à éviter d'autres différends importants dans ce domaine en réorientant les efforts des gouvernements vers l'élaboration et la mise en œuvre de l'initiative sur les sans-abri.

#### ***Comment procède-t-on?***

Conformément à l'ECUS, le Cabinet a prévu dans sa décision un processus de consultation intergouvernementale en vue d'établir les détails de la mise en œuvre. Une fois la décision prise, les représentants fédéraux ont tenu des discussions ouvertes et concrètes avec leurs homologues provinciaux et territoriaux sur les utilisations prioritaires des ressources fédérales. Au début de 2000, on a tenu des discussions bilatérales à l'échelon ministériel et à l'échelle de la fonction publique afin d'élaborer une politique et de déterminer comment distribuer les fonds.

Les représentants de tous les gouvernements ont collaboré, partagé de l'information et fait preuve de souplesse. Le processus de consultation a ainsi eu un effet décisif sur le programme. Par exemple, pour faire suite aux préoccupations des provinces, on a modifié la distribution des fonds de l'IPAC pour changer la formule de répartition de manière à ce que les fonds soient répartis au-delà des dix villes ayant la plus grande population de sans-abri. Grâce au processus de consultation, l'initiative sur les sans-abri synthétise les idées des gouvernements fédéral et provinciaux.

### **Que pouvons-nous apprendre?**

L'initiative sur les sans-abri démontre qu'il est possible d'éviter les tensions entre le gouvernement fédéral et les provinces. Parmi les facteurs qui ont contribué à ce résultat, mentionnons les suivants :

- L'engagement du Cabinet et les ressources consacrées aux sans-abri ont permis aux fonctionnaires de procéder de façon positive.
- Les représentants de tous les gouvernements ont collaboré et partagé de l'information.
- Il est important d'avoir un forum multilatéral pour exprimer ce genre de divergences. En l'occurrence, l'absence d'un tel forum s'est révélé une entrave à l'évolution du projet.
- Il est important de s'assurer que les représentants des divers gouvernements ont une notion claire et commune de la disposition sur les « préavis » et des circonstances dans lesquelles il convient de donner un préavis.
- La compréhension générale de l'urgence du besoin de régler ce problème de politique publique a permis aux représentants fédéraux, provinciaux et territoriaux de faire évoluer le dossier, même si certains représentants provinciaux continuent à remettre le processus en question.
- Tous les gouvernements se sont montrés souples et ont fait des compromis. Par exemple, l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard de ses objectifs globaux n'a pas faibli, mais le gouvernement est demeuré souple sur le plan de la reconnaissance des contributions en nature, des méthodes de reddition de comptes et des autres préoccupations provinciales.

#### **Personne-ressource**

M<sup>me</sup> Deborah Carson Tunis  
Directrice, Élaboration des politiques sociales  
Développement des  
ressources humaines Canada  
Téléphone : (819) 953-8030  
Télécopieur : (819) 953-9516  
Courriel : [deborah.tunis@spg.org](mailto:deborah.tunis@spg.org)

## Informer les Canadiens : imputabilité publique et transparence

Les Canadiens s'attendent à ce que les politiques sociales s'adaptent en fonction de l'évolution de leurs besoins et à ce qu'elles témoignent d'une utilisation responsable de l'argent des contribuables. Ils s'attendent également à ce que le processus des politiques sociales soit ouvert et à ce qu'il comporte des mécanismes de responsabilisation. À cette fin, les engagements de l'Entente-cadre cherchent à améliorer la reddition de comptes des gouvernements envers leurs électeurs et non envers les autres gouvernements. Ils aident à garantir aux Canadiens qu'ils seront mieux informés au sujet des programmes gouvernementaux et de leur rendement, et qu'ils auront accès à des recours pour interjeter appel contre les décisions administratives ainsi qu'à des mécanismes pour faire connaître leurs griefs au sujet des programmes et des services. Ces éléments sont essentiels au processus d'amélioration continue et ils contribueront à renforcer la crédibilité des gouvernements et à redonner confiance aux Canadiens.

Dans le cadre de l'ECUS, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont engagés à améliorer la transparence et la reddition de comptes au public canadien en ce qui a trait aux résultats des politiques sociales, de manière à ce que les Canadiens puissent évaluer le rendement des programmes sociaux. Les grands principes sont les suivants :

- surveillance;
- mesure des résultats des politiques sociales et reddition de comptes à ce chapitre;
- partage des pratiques exemplaires;
- recours à des tiers pour aider à l'évaluation des progrès réalisés;
- explication des contributions et des rôles respectifs des gouvernements et des partenaires.

Les engagements redditionnels pris dans le cadre de l'ECUS sont parfaitement compatibles avec la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats qu'on applique à l'heure actuelle dans tous les ministères et organismes fédéraux. À cet égard, les dispositions de l'ECUS en matière de reddition de comptes touchent tous les ministères et organismes qui œuvrent dans le domaine des politiques sociales, tant sur le plan de leurs propres programmes que sur celui des initiatives menées conjointement avec les provinces et les territoires. Ces engagements sont essentiellement axés sur les résultats, l'ouverture et la transparence. En les examinant, il importe de suivre les quatre étapes suivantes :

- 1) cerner les principaux engagements en matière de résultats;
- 2) mesurer le rendement;
- 3) faire une reddition de comptes au public;
- 4) prévoir des mécanismes pour assurer le suivi des plaintes.

On encourage les ministères à moduler leurs processus actuels de reddition de comptes d'après les principes de responsabilisation de l'ECUS, plus particulièrement dans leurs *Rapports ministériels sur le rendement*<sup>10</sup> ainsi que dans les rapports établis en vertu de l'ECUS partout au gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a préparé le document *Modèle de responsabilisation de l'entente-cadre pour l'union sociale (ECUS) 2000 – Guide pour la préparation de rapports du gouvernement fédéral*<sup>11</sup> afin de vous aider à participer à la préparation de rapports à l'échelle du gouvernement sur les dispositions de l'ECUS en matière de reddition de comptes et de transparence. Ce document a pour but de veiller à ce que le gouvernement fédéral dispose toujours de l'information pertinente et cohérente nécessaire pour la gestion et la préparation de rapports sur les initiatives sociales. Ces renseignements aideront également à préparer le gouvernement pour l'examen triennal de l'Entente-cadre prévu en 2002, lorsque tous les secteurs de compétence doivent rendre compte de leurs progrès. Il est fortement recommandé de consulter *Modèle de responsabilisation de l'entente-cadre pour l'union sociale (ECUS) 2000 – Guide pour la préparation de rapports du gouvernement fédéral* pour bien respecter les engagements en matière de reddition de comptes et de transparence pris dans le cadre de l'ECUS.

<sup>10</sup> <http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/dprf.asp>

<sup>11</sup> <http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/doclistf.asp>

**Dispositions de l'ECUS et Questions  
à prendre en considération**

*[Chaque gouvernement s'engage donc à]  
Suivre de près ses programmes sociaux,  
en mesurer le rendement et publier des rapports  
réguliers pour informer ses commettants  
du rendement obtenu. (17)*

- *Quels programmes sociaux mettons-nous en œuvre?*
- *Comment surveillons-nous et mesurons-nous les résultats de ces programmes sociaux?*
- *Quelles preuves de rendement (c.-à-d. les indicateurs clés) utilisons-nous pour mesurer les extrants et les résultats et comment nous procurons-nous cette information?*
- *De quelle manière fait-on connaître au public le rendement de ces programmes*

*Partager des informations sur les pratiques exemplaires adoptées pour mesurer les résultats, et travailler de concert avec les autres gouvernements pour mettre au point, à terme, des indicateurs comparables permettant de mesurer les progrès accomplis en regard des objectifs convenus. (18)*

- *Quels mécanismes a-t-on prévus ou mis en place pour le partage de l'information et des pratiques exemplaires?*

**Mesures proposées**

Surveillez et mesurez les résultats à l'aide des *Rapports ministériels sur le rendement*<sup>12</sup> et les documents du Secrétariat du Conseil du Trésor intitulés *Une gestion axée sur les résultats 1999*<sup>13</sup>, vol. 1 (plus particulièrement le chapitre 1, « La gestion axée sur les résultats dans les ministères ») et *Une gestion axée sur les résultats 2000*<sup>14</sup>.

Pour rendre compte aux électeurs, il ne faut pas hésiter à employer toutes les voies possibles, comme les Rapports ministériels sur le rendement, les discours, les communiqués de presse, les sites Web, etc.

Pour plus de détails sur la façon d'atteindre ces buts, consultez le document du SCT intitulé, *Une analyse des initiatives en matière de renouvellement de la politique sociale*<sup>15</sup> (particulièrement l'annexe A). Prenez également connaissance du document du SCT, *Une gestion axée sur les résultats 1999*<sup>16</sup>, vol. 1 (particulièrement les chapitres 2 et 3 ainsi que l'annexe B).

<sup>12</sup> <http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/dprf.asp>

<sup>13</sup> [http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/est-bd/res/mfr\\_f.htm](http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/est-bd/res/mfr_f.htm)

<sup>14</sup> [http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/eppi\\_f.htm](http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/eppi_f.htm)

<sup>15</sup> <http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/communic/pr99/socun/analyse.doc>

<sup>16</sup> [http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/est-bd/res/mfr\\_f.htm](http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/est-bd/res/mfr_f.htm)

- Que font les gouvernements provinciaux et territoriaux pour mesurer leurs résultats? Devons-nous examiner la possibilité d'utiliser le même genre de mesures?
- Avons-nous élaboré des indicateurs comparables ou communs et les avons-nous utilisé pour mesurer les résultats?
- Sinon, quelles sont les dispositions qui ont été prises avec les autres provinces ou territoires en vue de mettre au point des indicateurs comparables?

Pour des exemples de ce que font certains gouvernements provinciaux, consultez : The Government of Alberta, Treasury Department documents on "Measuring Government"<sup>17</sup> et the Government of Nova Scotia, *Government by Design*<sup>18</sup>.

Pour des exemples de dispositions visant à élaborer des indicateurs communs aux provinces et au fédéral, consulter Canadian Institute for Health Information<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> <http://www.treas.gov.ab.ca/measuring/index.html>

<sup>18</sup> <http://www.gov.ns.ca/prio/gbd99/default.htm>

<sup>19</sup> <http://www.cihi.ca/>

**Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération**

*Reconnaître et expliquer publiquement les contributions et les rôles respectifs des gouvernements. (19)*

- Comment les responsabilités et les rôles respectifs des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sont-ils expliqués au public?
- Lorsque vous agissez en partenariat avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, comment ces derniers sont-ils reconnus?

Recourir à des tierces parties, s'il y a lieu, pour aider à évaluer les progrès réalisés par rapport aux priorités sociales. (21)

*Rendre publics les critères d'admissibilité et les engagements de service afférents aux programmes sociaux. (23)*

- Quels sont les critères d'admissibilité pour ce programme?
- Quels sont les engagements de service pour ce programme?
- Le public a-t-il facilement accès aux critères d'admissibilité et aux engagements de service?

**Mesures proposées**

Élaborez une explication mutuellement satisfaisante des rôles et des contributions des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux qui participent au programme. Pour ce faire, il est tout indiqué de rendre les ententes bilatérales ou multilatérales accessibles au public. Pour des exemples, voir le document du SCT *Une analyse des initiatives en matière de renouvellement de la politique sociale*<sup>20</sup> (particulièrement l'annexe A).

Veiller à ce que les gouvernements provinciaux et territoriaux aient le bon degré de visibilité dans les documents de communication du programme. Ainsi, il faut envisager toute la gamme des outils utilisés pour la reddition de comptes, notamment les Rapports ministériels sur le rendement, les discours, les communiqués de presse, les sites Web, etc.

Lorsqu'on a recours à des fournisseurs externes, la crédibilité est un facteur important.

Pour savoir comment établir des engagements de service (normes), consulter les documents du SCT, intitulés *Guide pratique pour l'initiative d'amélioration des services*<sup>21</sup> ainsi que *Services de qualité - Guide VII : Normes de service*<sup>22</sup> et *Service de qualité à prix raisonnable aux Canadiens et aux Canadiennes : Établissement de normes de service au gouvernement fédéral (Vue d'ensemble)*.<sup>23</sup> En ce qui concerne les initiatives conjointes, travaillez avec vos homologues des ministères et organismes fédéraux pour respecter cet engagement.

<sup>20</sup> <http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/communic/prr99/socun/analyse.doc>

<sup>21</sup> [http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/sii-ias/home\\_f.shtml](http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/sii-ias/home_f.shtml)

<sup>22</sup> [http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/oepubs/TB\\_O/7QG\\_f.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/oepubs/TB_O/7QG_f.html)

<sup>23</sup> [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/oepubs/TB\\_D3/OQUA\\_f.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/oepubs/TB_D3/OQUA_f.html)

*Mettre en place des mécanismes appropriés permettant aux citoyens d'interjeter appel en cas de pratiques administratives inéquitables, et de déposer des plaintes relatives à l'accès et au service. (24)*

- Quels sont les mécanismes qui permettent aux citoyens d'interjeter appel et de déposer des plaintes?

*Rendre compte publiquement des appels interjetés et des plaintes déposées tout en garantissant la confidentialité de ces démarches. (25)*

- Les appels et les plaintes sont-ils suivis?
- Comment cette information est-elle transmise au public?

Si vous avez besoin d'aide pour mettre au point un système de traitement des plaintes, consultez la publication du Secrétariat du Conseil du Trésor intitulée *Guide XI : Gestion efficace des plaintes*<sup>24</sup>.

En ce qui concerne les initiatives conjointes, travaillez avec vos homologues pour le respect de cet engagement.

Il faut élaborer des processus de suivi appropriés et rendre compte publiquement et régulièrement des appels interjetés et des plaintes déposées par les citoyens. Il importe de travailler avec les provinces et les territoires afin d'établir des processus convenables dans chaque secteur. L'emplacement et la formule de rapport (p. ex., dans le site Web ou dans un rapport écrit) dépendra de ce qui convient à chaque ministère, organisme ou secteur de compétence.

---

<sup>24</sup> [http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/opepubs/TB\\_O/11QG\\_f.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_O/11QG_f.html)

## Étude de cas sur l'imputabilité et la préparation de rapports : la prestation nationale pour enfants

### **Aperçu**

Créée par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en 1997, la Prestation nationale pour enfants (PNE) a pour but de réduire la pauvreté chez les enfants, d'aider les parents à faible revenu à se joindre à la population active et de réduire le chevauchement et le dédoublement des activités entre les gouvernements. Dans le contexte de cette initiative, le gouvernement fédéral, en fournissant un soutien financier aux familles à faible revenu, permet aux administrations provinciales de réorienter des fonds vers d'autres programmes en vue d'aider les familles à faible revenu qui ont des enfants. Cette approche est une innovation en matière d'investissement dans les enfants du Canada.

Établi en octobre 1997 par les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux chargés des services sociaux, le Cadre de gestion et de responsabilité de la PNE régit les activités de la PNE. Ce cadre est fondé sur un engagement envers des principes comme la responsabilisation et la transparence, tant entre gouvernements qu'envers le public.

### **Comment procède-t-on?**

Rendre des comptes au public fait partie intégrante de l'engagement de la PNE en matière de responsabilisation. Les ministres ont convenu de produire un rapport d'étape annuel décrivant les dépenses fédérales au titre de la Prestation nationale pour enfants, les réinvestissements effectués par les provinces, les territoires et les Premières nations, ainsi que les progrès réalisés en regard des objectifs énoncés dans le programme. Le prochain rapport, prévu à l'hiver 2001, sera le premier rapport fondé sur des données réelles plutôt que sur des estimations pour évaluer le rendement de la PNE.

Les rapports publics ont pour principal objectif de permettre la surveillance des activités du programme et des résultats qu'elles génèrent. Les partenaires de la PNE sont déterminés à mettre l'accent sur les résultats du programme, sachant que ceux-ci seront plus faciles à mesurer lorsque les investissements dans le programme dépasseront les sommes initiales. On a déjà posé les premiers gestes, y compris l'élaboration d'indicateurs du progrès et un plan exhaustif d'évaluation. Ces mesures vont non seulement contribuer à l'évaluation de l'initiative, mais elles deviendront un instrument pour la préparation des rapports sur l'efficacité de la PNE. Comme l'évaluation sera effectuée par un tiers, le processus de soumission pour ce marché est déjà entamé.

La complexité de cette initiative et les engagements uniques en matière de responsabilisation entre les gouvernements sont autant de facteurs qui ont engendré des difficultés pour la préparation des rapports. Certains de ces problèmes ont d'ailleurs fait l'objet d'une étude de cas par le vérificateur général du Canada. Deux de ces difficultés étaient liées au besoin d'établir des pratiques crédibles de reddition de comptes pour l'ensemble multidimensionnel des initiatives de la PNE, ainsi qu'au manque de disponibilité des ressources nécessaires pour générer des données fiables, particulièrement pour les petites provinces qui sont limitées sur le plan des effectifs. Les partenaires sont conscients que le partage de l'information et des données est un élément essentiel pour assurer une évaluation et une gestion efficaces de cette initiative, mais la situation progresse lentement.

***Que pouvons-nous apprendre?***

- Travailler en étroite collaboration avec les représentants des autres gouvernements contribue à améliorer la qualité et la légitimité de la responsabilisation et du processus de préparation des rapports.
- Les secteurs de compétence doivent avoir des ressources suffisantes (p. ex., les effectifs et les compétences) pour respecter leurs engagements en matière de rapports et de responsabilisation.
- Dans des situations stratégiques très complexes, il est souvent utile d'avoir recours à des conseils d'experts sur la meilleure façon d'atteindre les objectifs de rendement et de responsabilisation.

***Personne-ressource***

Robert Mundie, directeur-adjoint  
Politique sur les enfants  
Développement des  
ressources humaines Canada  
Téléphone : (819) 997-5133  
Télécopieur : (819) 773-9739  
Courriel : robert.mundie@spg.org

## DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS : LES ENTENTES SUR LA SANTÉ ET LE DÉVELOPPEMENT DE LA PETITE ENFANCE<sup>25</sup>

À l'heure actuelle, dans l'administration fédérale comme dans les gouvernements provinciaux et territoriaux, d'importants travaux contribuent à promouvoir les principes et les dispositions de l'ECUS. Parmi les derniers développements, il importe de mentionner les ententes en matière de santé et de développement de la petite enfance qui sont ressorties de la réunion des premiers ministres ayant eu lieu le 11 septembre 2000, car ces ententes illustrent bien la valeur du modèle de l'ECUS. Pour appuyer ces ententes, le gouvernement fédéral s'est engagé à verser au total 23,4 milliards de dollars en nouveaux investissements sur une période de cinq ans (de 2001-2002 à 2005-2006).

Par conséquent, les premiers ministres des gouvernements fédéral et provinciaux ont convenu, entre autres, de travailler avec les autres gouvernements en vue de renforcer les services, de partager l'information et les pratiques exemplaires, de faire participer les citoyens et de rendre régulièrement des comptes au public sur le rendement des programmes et des services. Nous avons repris ci-dessous certains des éléments essentiels des ententes, ainsi que la façon dont elles favorisent l'esprit et l'intention de l'ECUS.

### ***Travailler en partenariat pour les Canadiens : les pratiques de collaboration et le pouvoir fédéral de dépenser***

Un des plus importants principes de l'ECUS énonce que les gouvernements devraient joindre leurs efforts pour préserver et améliorer la qualité des programmes et des services sociaux dans des secteurs prioritaires comme l'enseignement postsecondaire, la santé et les besoins des enfants. En ce qui concerne l'Entente sur le développement de la petite enfance, les premiers ministres ont convenu, dans l'esprit de ce principe, de « travailler ensemble pour que les enfants puissent réaliser leur plein potentiel et être en santé, en sécurité, prêts à apprendre, socialement engagés et responsables ». Les gouvernements ont également convenu de conjuguer leurs efforts sur des questions liées à la recherche et à la connaissance, de partager l'information et les pratiques exemplaires et de diffuser les résultats de la recherche.

Quant à l'Entente sur la santé, on y retrouve de nombreuses dispositions visant à améliorer la coordination et la coopération dans d'importants secteurs d'élaboration des politiques et de mise en œuvre des programmes. Par exemple, les premiers ministres ont convenu de collaborer sur un certain nombre de priorités spécifiques, de manière à ce que chaque gouvernement puisse assumer plus efficacement ses responsabilités dans le domaine des soins de santé. Ces priorités sont les suivantes :

- améliorer l'accès aux soins de santé et la qualité de ceux-ci;
- améliorer les soins de santé de première ligne;
- coordonner les efforts pour renflouer les effectifs de médecins, de personnel infirmier et d'autre personnel de la santé;
- cerner des approches en vue d'améliorer l'éducation, la formation, le recrutement et le maintien de notre effectif de demain dans le domaine de la santé;
- élaborer un ensemble d'indicateurs comparables pour la préparation des rapports sur le rendement à l'intention du public;
- évaluer la rentabilité des médicaments offerts sur prescription.

Conformément aux engagements pris dans le cadre de l'ECUS de travailler avec les peuples autochtones du Canada en vue de satisfaire leurs besoins, l'Entente sur la santé précise que les gouvernements travailleront en étroite collaboration avec les Autochtones en vue de répondre à leurs préoccupations et à leurs besoins particuliers sur le plan des services de santé. De même, l'Entente sur le développement de la petite enfance stipule que les gouvernements travailleront avec les peuples autochtones du Canada afin d'examiner les besoins des enfants autochtones au chapitre du développement.

<sup>25</sup> Le Québec n'est pas signataire de l'Entente sur le développement de la petite enfance.

Les ententes soulèvent aussi un certain nombre de questions relatives au pouvoir fédéral de dépenser. Par exemple :

- Afin d'assurer un financement stable, prévisible et croissant pour le TCSPS, le gouvernement fédéral prendra des mesures législatives pour allouer des transferts supplémentaires de plus de 21 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années (de 2001-2002 à 2005-2006). Cette somme inclut 2,2 milliards pour le développement de la petite enfance<sup>26</sup>;
- Afin de renforcer la prévisibilité des fonds, le gouvernement fédéral établira d'ici la fin de 2003-2004, les transferts en espèces du TCSPS pour 2006-2007 et 2007-2008;
- Ce nouvel investissement dans le domaine de la santé donne aux Canadiens une nouvelle mesure d'équité et d'égalité en répartissant les investissements du TCSPS d'après un calcul par habitant;
- Les premiers ministres ont convenu que les investissements consacrés au développement de la petite enfance devraient être majorés, prévisibles et répartis à long terme.

#### ***Informers les Canadiens : imputabilité publique et transparence***

Dans le cadre de l'ECUS, les gouvernements se sont engagés à renforcer la responsabilisation envers les citoyens et non celle qui a lieu entre gouvernements. Tant l'Entente sur la santé que celle sur le développement de la petite enfance contiennent des dispositions sur la tenue régulière d'évaluations et sur la préparation de rapports à l'intention du public. Par exemple, l'Entente sur la santé prévoit :

- que chaque gouvernement devra préparer régulièrement des rapports sur les programmes et les services de santé ainsi que sur le rendement et les progrès à l'égard des priorités;
- l'élaboration d'un cadre exhaustif articulé autour d'indicateurs comparables mutuellement acceptés portant sur la situation en matière de santé, les résultats et la qualité des services.

#### ***Faire participer les Canadiens***

Un des objectifs de l'ECUS est de donner au public et à d'autres organisations la chance de contribuer davantage au processus d'élaboration des politiques. Dans l'esprit de cet objectif, l'Entente sur la santé contient un engagement des gouvernements de consulter des experts, des professionnels de la santé et des Canadiens en vue d'établir un cadre d'indicateurs comparables sur le rendement des programmes et des services de santé. L'Entente sur le développement de la petite enfance contient un engagement semblable, c'est-à-dire qu'on y trouve une entente visant à assurer aux Canadiens des mécanismes efficaces qui leur permettront de participer à l'élaboration des priorités de la petite enfance et à l'examen des résultats.

---

<sup>26</sup> Le TCSPS finance la santé, l'enseignement postsecondaire, le développement de la petite enfance et d'autres programmes sociaux.

## CONCLUSION

Le présent document constitue une ressource initiale, un point de départ pour le fonctionnaire qui souhaite se renseigner au sujet de l'Entente-cadre sur l'union sociale. Le document transmet le message, entre autres, que l'ECUS représente à la fois une promesse et un défi. Elle contient la promesse d'améliorer la façon dont les gouvernements du pays collaborent pour mieux servir les Canadiens. Elle pose également le défi aux personnes et aux gouvernements de respecter les principes et les dispositions de l'entente. En fin de compte, la réussite de l'ECUS dépendra de la détermination et de la coopération de nombreuses personnes, qui travaillent dans plusieurs gouvernements.

Pour faire votre part en tant que membre de la fonction publique fédérale, vous devez parfaitement comprendre les ramifications de l'ECUS pour vous-même et pour votre organisme. En tant que collectivité, nous devons toutefois aller plus loin : nous devons intégrer l'esprit de l'ECUS dans chacune de nos tâches. Si nous sommes déterminés à relever ce défi, nous réussirons à remplir les promesses de l'ECUS; il n'en tient qu'à nous d'améliorer la façon dont les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada servent les Canadiens.

*« Le défi des quelques prochaines années consistera à concrétiser cet accord et à accomplir des progrès manifestes pour répondre aux besoins des Canadiens. »*

**Notes pour une allocution  
de Mel Cappe, greffier  
du Conseil privé, devant l'APEX.**



## AUTRES RESSOURCES

### Adresses pour obtenir des conseils sur des questions spécifiques

Si vous avez des doutes au sujet de certaines dispositions spécifiques de l'ECUS et la façon dont elles s'appliquent à votre organisme, nous vous recommandons d'en parler avec vos collègues et vos supérieurs ainsi qu'avec les personnes chargées des relations fédérales-provinciales-territoriales dans votre organisme. Si vous avez encore besoin d'information, vous pourriez communiquer avec un des secteurs suivants :

Thème de l'ECUS	Organisme	Téléphone et télécopieur	Site Web
Travailler en partenariat pour les Canadiens : les pratiques de collaboration et le pouvoir fédéral de dépenser	Bureau du Conseil privé : Politique du développement social	Téléphone : (613) 957-5446 Télécopieur : (613) 957-5445	<a href="http://www.pco-bcp.gc.ca/">www.pco-bcp.gc.ca/</a>
Travailler en partenariat pour les Canadiens : les pratiques de collaboration et le pouvoir fédéral de dépenser	Bureau du Conseil privé : Politique du développement social	Téléphone : (613) 947-7700 Télécopieur : (613) 947-8091	<a href="http://www.pco-bcp.gc.ca/">www.pco-bcp.gc.ca/</a>
Faire participer les Canadiens	Bureau du Conseil privé	Téléphone : (613) 947-7020 Télécopieur : (613) 947-7581	<a href="http://www.pco-bcp.gc.ca/">www.pco-bcp.gc.ca/</a>
Mobilité	Développement des ressources humaines Canada	Téléphone : (819) 953-3262 Télécopieur : (819) 953-4701	<a href="http://www.hrdc-drhc.gc.ca/">www.hrdc-drhc.gc.ca/</a>
Informers les Canadiens – imputabilité publique et transparence	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	Téléphone : (613) 946-4667 Télécopieur : (613) 957-7044	<a href="http://www.tbs-sct.gc.ca">www.tbs-sct.gc.ca</a>

### Documents

De nombreuses sources peuvent s'avérer très utiles pour vous et votre organisme dans vos efforts pour respecter l'esprit et la lettre de l'ECUS. Vous trouverez ci-dessous une liste de ces sources ainsi que quelques liens hypertextes qui mènent à des sources sur Internet.

#### Site Web Une fédération en évolution : Initiatives de collaboration fédérales-provinciales-territoriales (FPT)<sup>27</sup>

Ce site (Affaires intergouvernementales - BCP) contient une série de liens vers des sites offrant de l'information sur des initiatives en cours menées en collaboration (par exemple, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et la Prestation nationale pour les enfants) et fournit des renseignements sur les initiatives menées dans le cadre de l'ECUS. On y trouve également une bibliographie sur le fédéralisme canadien et certaines références spécifiques à l'ECUS.

<sup>27</sup> <http://WWW.PCO-BCP.GC.CA/AIA/Français/perspective.asp?iSubMenu=1>

Site Web du gouvernement fédéral sur l'union sociale<sup>28</sup>

Ce site fournit de l'information sur les dernières nouveautés au chapitre de l'ECUS ainsi que sur les initiatives menées dans le cadre de l'ECUS.

Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones<sup>29</sup>

Ce site contient d'importants documents comme *Rassembler nos forces* (ainsi que des rapports d'étape liés à ce document) et de l'information au sujet des autres activités autochtones.

Site Web de l'Institut de recherche en politique publique<sup>30</sup>

Dans les numéros d'avril et de mai 2000 du journal de l'Institut, *Options politiques*, on trouvera des articles traitant de l'Entente-cadre sur l'union sociale :

*Options politiques* – avril 2000

*Options politiques* – mai 2000

Institute for Intergovernmental Relations<sup>31</sup> – Université Queen's.

Les liens vers la « recherche en cours » incluent des documents sur l'union sociale et les relations intergouvernementales.

---

<sup>28</sup> <http://socialunion.gc.ca/>

<sup>29</sup> [http://www.inac.gc.ca/gs/index\\_f.htm](http://www.inac.gc.ca/gs/index_f.htm)

<sup>30</sup> <http://www.irpp.org/fr/po/index.htm>

<sup>31</sup> <http://qsilver.queensu.ca/iigr/>

## ANNEXE I : GLOSSAIRE

**indicateurs comparables** : Ensemble spécifique de mesures quantitatives ou qualitatives communes pour chaque aspect du rendement (extraits ou résultats) observé, fondé sur une série de définitions, de données et de renseignements de base communs ainsi que sur un système d'établissement de rapport commun.

**obstacles à la mobilité fondés sur des critères de résidence** : Situation où l'accès d'une personne à un programme ou à un service dépend de l'ancienneté de son statut de résident et de l'absence d'une entente réciproque susceptible de redresser la situation.

**pouvoir fédéral de dépenser** : Le pouvoir fédéral de dépenser permet au gouvernement fédéral de faire des paiements aux personnes, aux institutions ou aux gouvernements provinciaux pour des questions sur lesquelles les gouvernements provinciaux et territoriaux détiennent une compétence législative exclusive.

**responsabilisation** : Relation fondée sur l'obligation de prouver le rendement et d'en accepter la responsabilité à la lumière des attentes convenues.

**résultats** : Phénomène, épisode ou condition qui survient à l'extérieur de l'activité ou du programme lui-même et qui modifie ou constitue un avantage pour les Canadiens. Un résultat à court terme décrit ce que l'on attend comme conséquence directe des activités ou des produits du programme. Un résultat à moyen terme est un résultat qui devrait engendrer à une fin souhaitée, mais qui ne constitue pas une fin en soi. Un résultat à long terme est le résultat final recherché. Un programme peut produire des résultats différents pour chaque type d'échéancier.

**tiers** : Dans le contexte de la responsabilisation de l'ECUS, la participation des tiers désigne le fait d'aller consulter à l'extérieur de l'organisme pour obtenir des conseils ou de l'expertise. Cette notion ne porte pas sur la prestation de services par des tiers.

**transferts** : Pour plus d'information sur les points suivants et des renseignements sur les transferts intergouvernementaux, visitez la page Web du ministère des Finances *Transferts fédéraux aux provinces et aux territoires*<sup>32</sup>.

**financement à frais partagés** : Le gouvernement fédéral conclut des ententes intergouvernementales avec les provinces afin de pouvoir offrir une aide financière pour certains programmes (dans des secteurs comme la santé, l'aide sociale, etc.). Ces transferts sont accordés aux provinces qui satisfont aux conditions établies dans la loi fédérale (comme la *Loi canadienne sur la santé*).

**financement fédéral** : Transferts inconditionnels fournis aux provinces.

**Transfert canadien en matière de santé et de programme sociaux (TCSPS)** : Il s'agit du transfert fédéral versé à chaque province afin de fournir une aide au titre des soins de santé, de l'enseignement postsecondaire, de l'aide sociale et des services sociaux. Le TCSPS est versé sous forme d'espèces et de points d'impôts. Pour recevoir ce transfert, les provinces doivent se conformer aux principes de la Loi canadienne sur la santé et doivent accorder l'accès à l'aide sociale sans imposer de critère de résidence. Pour une explication plus détaillée, visitez le site Web du ministère des Finances *Transferts fédéraux aux provinces et aux territoires*<sup>33</sup>. Consultez également le document *Bref historique du transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)*<sup>34</sup> sur le même site.

**transferts directs** : Transferts du gouvernement fédéral versés directement à des personnes ou à des organisations (par opposition à d'autres gouvernements).

**transferts intergouvernementaux** : Dans la plupart des cas, il s'agit de transferts de fonds ou les recettes des points d'impôt (parfois un mélange des deux) du gouvernement fédéral aux gouvernements des provinces et des territoires. Les trois grandes formules de transferts intergouvernementaux sont le TCSPS (voir ci-dessous), la *péréquation*<sup>35</sup> et la *Formule de financement des territoires*<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> <http://www.fin.gc.ca/tocf/2000/fedprov-f.html>

<sup>33</sup> <http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/chsf.html>

<sup>34</sup> <http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/hisf.html>

<sup>35</sup> <http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/feqf.html>

<sup>36</sup> <http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/tfff.html>

## ANNEXE II :

### TRANSFERTS SOCIAUX AUX PROVINCES ET AUX TERRITOIRES

Les tableaux suivants s'appliquent à toutes les initiatives pancanadiennes dans les secteurs des soins de santé, de l'enseignement postsecondaire, de l'aide sociale et des services sociaux financés par transfert intergouvernemental, qu'ils s'agisse de financement fédéral ou de programmes à frais partagés.

#### *Nouveau programme financé par transfert intergouvernemental*

Travailler en collaboration avec tous les gouvernements provinciaux et territoriaux pour déterminer les priorités et les objectifs pancanadiens. (36)

Offrir de consulter avant de mettre en œuvre de nouvelles politiques ou de nouveaux programmes sociaux qui risquent d'avoir une incidence importante sur d'autres gouvernements ou sur l'union sociale en général. (30)

Ne pas créer de telles [nouvelles] initiatives pancanadiennes sans le consentement de la majorité des provinces. (37)

...inclura des dispositions de préavis dans les nouveaux transferts sociaux aux gouvernements provinciaux et territoriaux. (35)

Le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux s'entendront sur un cadre d'imputabilité relatif [aux nouvelles initiatives pancanadiennes dans les domaines de la santé, de l'enseignement postsecondaire, de l'aide sociale et des services sociaux]. (40)

#### *Renouvellement ou changement important à une politique, à un transfert ou à un programme existant*

Le gouvernement fédéral consultera les gouvernements provinciaux et territoriaux au moins un an avant de renouveler ou de modifier de manière importante le financement des transferts sociaux existants aux provinces et territoires, sauf entente contraire... (35)

[les gouvernements conviennent 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. (29)

## ANNEXE III :

### L'ENTENTE-CADRE SUR L'UNION SOCIALE

La numérotation dans cette version de l'ECUS a été utilisée aux fins de ce rapport seulement et n'apparaît pas dans la version officielle de l'entente.

#### ***Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens***

*Entente entre le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux*

*le 4 février 1999*

L'entente qui suit repose sur le respect mutuel et la volonté des gouvernements de travailler ensemble de plus près afin de répondre aux besoins des Canadiens.

#### **Principes**

1. L'union sociale doit traduire les valeurs fondamentales des Canadiens - égalité, respect de la diversité, équité, dignité de l'être humain, responsabilité individuelle, de même que notre solidarité et nos responsabilités les uns envers les autres.

Aussi, dans le respect de leurs compétences et pouvoirs constitutionnels respectifs, les gouvernements s'engagent à adopter les principes suivants :

#### ***Tous les Canadiens sont égaux***

2. Traiter tous les Canadiens avec justice et équité
3. Promouvoir l'égalité des chances pour tous les Canadiens
4. Respecter l'égalité, les droits et la dignité de tous les Canadiens et Canadiennes, ainsi que leurs différents besoins

#### ***Répondre aux besoins des Canadiens***

5. Assurer à tous les Canadiens, peu importe où ils vivent ou se déplacent au Canada, l'accès à des programmes et services sociaux essentiels qui soient de qualité sensiblement comparable
6. Offrir à ceux qui sont dans le besoin une aide appropriée
7. Respecter les principes de l'assurance-maladie : intégralité, universalité, transférabilité, gestion publique et accessibilité
8. Favoriser la pleine et active participation de tous les Canadiens à la vie sociale et économique du pays
9. Travailler en partenariat avec les individus, les familles, les collectivités, les organismes bénévoles, les entreprises et les syndicats, et assurer aux Canadiens la possibilité de contribuer significativement au développement des politiques et programmes sociaux

#### ***Maintenir les programmes et les services sociaux***

10. Faire en sorte que les programmes sociaux bénéficient d'un financement suffisant, abordable, stable et durable

### **Peuples autochtones du Canada**

11. Pour plus de certitude, aucun élément de la présente entente ne porte atteinte à aucun des droits des peuples autochtones du Canada, qu'il s'agisse des droits ancestraux, des droits issus de traités ou de tout autre droit, y compris l'autonomie gouvernementale

### **La mobilité partout au Canada**

12. Tous les gouvernements estiment que la liberté de mouvement, qui permet aux Canadiens d'aller profiter de perspectives favorables n'importe où au Canada, est un élément essentiel de la citoyenneté canadienne.
13. Les gouvernements s'assureront que les nouvelles initiatives en matière de politique sociale ne créent aucun nouvel obstacle à la mobilité.
14. Les gouvernements élimineront, d'ici trois ans, toutes les politiques ou pratiques fondées sur des critères de résidence qui restreignent l'accès à l'éducation postsecondaire, à la formation professionnelle, à la santé, aux services sociaux et à l'aide sociale à moins qu'on puisse faire la preuve que ces politiques ou pratiques sont raisonnables et qu'elles respectent les principes de l'entente-cadre sur l'union sociale.
15. Par conséquent, les ministres sectoriels soumettront des rapports annuels au Conseil ministériel inventoriant les barrières à l'accessibilité fondées sur la résidence et proposant des plans d'action pour éliminer ces barrières.
16. Les gouvernements s'engagent également à assurer, d'ici le 1er juillet 2001, le respect intégral des dispositions en matière de mobilité de l'Accord sur le commerce intérieur par toutes les entités assujetties à ces dispositions, et notamment des conditions visant la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles et l'élimination des conditions de résidence qui limitent l'accès aux perspectives d'emploi.

### **Informar les Canadiens - imputabilité publique et transparence**

L'union sociale du Canada peut être renforcée par une transparence et une imputabilité accrues de chacun des gouvernements envers leurs commettants. Chaque gouvernement s'engage donc à :

#### **Atteindre et mesurer les résultats**

17. Suivre de près ses programmes sociaux, en mesurer le rendement et publier des rapports réguliers pour informer ses commettants du rendement obtenu.
18. Partager des informations sur les pratiques exemplaires adoptées pour mesurer les résultats, et travailler de concert avec les autres gouvernements pour mettre au point, à terme, des indicateurs comparables permettant de mesurer les progrès accomplis en regard des objectifs convenus.
19. Reconnaître et expliquer publiquement les contributions et les rôles respectifs des gouvernements.
20. Utiliser les transferts intergouvernementaux aux fins prévues et faire bénéficier ses résidents de toute augmentation.
21. Recourir à des tierces parties, s'il y a lieu, pour aider à évaluer les progrès réalisés par rapport aux priorités sociales.

### ***Faire participer les Canadiens***

22. S'assurer que des mécanismes sont en place pour permettre aux Canadiens de participer à l'élaboration des priorités sociales et d'examiner les résultats obtenus à cet égard.

### ***Pratiques équitables et transparentes***

23. Rendre publics les critères d'admissibilité et les engagements de service afférents aux programmes sociaux.
24. Mettre en place des mécanismes appropriés permettant aux citoyens d'interjeter appel en cas de pratiques administratives inéquitables, et de déposer des plaintes relatives à l'accès et au service.
25. Rendre compte publiquement des appels interjetés et des plaintes déposées tout en garantissant la confidentialité de ces démarches.

## **Travailler en partenariat pour les Canadiens**

### ***Planification concertée et coopération***

26. Le Conseil ministériel a démontré les avantages de la planification concertée et de l'entraide qui permettent aux gouvernements d'échanger leurs connaissances et d'apprendre les uns des autres.

Les gouvernements conviennent donc :

27. D'effectuer une planification concertée afin d'échanger des renseignements sur les grandes tendances sociales, les problèmes et les priorités, et de travailler ensemble pour déterminer les priorités pouvant mener à une action concertée.
28. De coopérer à la mise en oeuvre de priorités conjointes lorsque cela permet d'offrir des services efficaces et plus efficaces aux Canadiens. Ceci pourrait inclure, s'il y a lieu, l'élaboration conjointe des objectifs et des principes, la clarification des rôles et des responsabilités, ainsi qu'une mise en oeuvre souple des mesures afin de respecter la diversité des besoins et des situations, d'assurer une intervention complémentaire aux mesures existantes et d'éviter les dédoublements.

### ***Préavis et consultation réciproques***

Les mesures prises par un gouvernement ou un ordre de gouvernement ont souvent une incidence importante sur les autres gouvernements. D'une façon qui respecte les principes de notre système de gouvernement parlementaire et le processus d'élaboration du budget, les gouvernements conviennent ainsi de :

29. Se donner un préavis avant la mise en oeuvre de tout changement majeur à une politique ou à un programme social qui aura tout probablement une incidence importante sur un autre gouvernement.
30. Offrir de consulter avant de mettre en oeuvre 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. Les gouvernements qui participent à ces consultations auront l'occasion de repérer les possibilités de dédoublement et de proposer d'autres approches favorisant une mise en oeuvre souple et efficace.

### **Traitement équitable**

31. Pour toutes les initiatives sociales touchant l'ensemble du Canada, les ententes conclues avec une province ou un territoire seront proposées aux autres provinces et territoires en tenant compte de la situation particulière de chacun.

### **Autochtones**

32. Les gouvernements collaboreront avec les peuples autochtones du Canada pour trouver des solutions pratiques à leurs besoins pressants.

## **Le pouvoir fédéral de dépenser - Améliorer les programmes sociaux des Canadiens**

### **Les transferts sociaux aux provinces et aux territoires**

33. L'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser, conformément à la Constitution, a été essentielle au développement de l'union sociale canadienne. Le pouvoir de dépenser a souvent été utilisé par le gouvernement du Canada pour transférer des fonds aux gouvernements provinciaux et territoriaux. Ces transferts appuient la livraison des programmes et des services sociaux par les provinces et les territoires, afin de favoriser la mobilité et l'égalité des chances pour tous les Canadiens et la poursuite d'objectifs pancanadiens.
34. Les transferts sociaux conditionnels ont permis aux gouvernements de lancer des programmes sociaux nouveaux et innovateurs, comme l'assurance-maladie, et de veiller à ce que ces programmes soient offerts à tous les Canadiens. Lorsque le gouvernement fédéral a recours à ce type de transferts, qu'il s'agisse de programmes à frais partagés ou de financement fédéral, il se doit de procéder d'une manière coopérative, qui soit respectueuse des gouvernements provinciaux et territoriaux, et de leurs priorités.

### **Prévisibilité du financement**

35. Le gouvernement fédéral consultera les gouvernements provinciaux et territoriaux au moins un an avant de renouveler ou de modifier de manière importante le financement des transferts sociaux existants aux provinces et territoires, sauf entente contraire, et il inclura des dispositions de préavis dans les nouveaux transferts sociaux aux gouvernements provinciaux et territoriaux.

### **Nouvelles initiatives pancanadiennes soutenues par des transferts aux provinces/territoires**

En ce qui concerne les nouvelles initiatives pancanadiennes pour les soins de santé, l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux, financées au moyen de transferts aux provinces/territoires, qu'il s'agisse de financement fédéral ou de programmes à frais partagés, le gouvernement du Canada s'engage à :

36. Travailler en collaboration avec tous les gouvernements provinciaux et territoriaux pour déterminer les priorités et les objectifs pancanadiens.
37. Ne pas créer de telles initiatives pancanadiennes sans le consentement de la majorité des provinces.
38. Chaque gouvernement provincial et territorial déterminera le type et la combinaison de programmes qui conviennent le mieux à ses besoins et à sa situation, afin d'atteindre les objectifs convenus.

39. Un gouvernement provincial ou territorial qui, en raison de sa programmation existante, n'aurait pas besoin d'utiliser l'ensemble du transfert pour atteindre les objectifs convenus, pourrait réinvestir les fonds non requis dans le même domaine prioritaire ou dans un domaine prioritaire connexe.
40. Le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux s'entendront sur un cadre d'imputabilité relatif à ces nouvelles initiatives et nouveaux investissements sociaux.
41. Tous les gouvernements provinciaux et territoriaux qui atteignent ou s'engagent à atteindre les objectifs pancanadiens convenus et conviennent de respecter le cadre d'imputabilité recevront leur part du financement disponible.

#### ***Dépenses fédérales directes***

- 42a. Une autre façon d'utiliser le pouvoir fédéral de dépenser consiste à effectuer des transferts aux personnes et aux organisations pour promouvoir l'égalité des chances, la mobilité et les autres objectifs pancanadiens.
- 42b. Lorsque le gouvernement fédéral lance de nouvelles initiatives pancanadiennes financées par des transferts directs aux personnes et aux organisations pour les soins de santé, l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux, il s'engage, avant de les mettre en oeuvre, à donner un préavis d'au moins trois mois et à offrir de consulter. Les gouvernements qui participent à ces consultations auront l'occasion de repérer les possibilités de dédoublement et de proposer d'autres approches favorisant une mise en oeuvre souple et efficace.

## **Prévention et règlement des différends**

43. Les gouvernements conviennent de coopérer afin d'éviter et de régler les litiges entre eux. En ce qui a trait aux dispositions législatives existantes, les mécanismes pour prévenir et régler les différends devraient :
  - Être simples, rapides, efficaces et transparents
  - Laisser aux gouvernements la plus grande souplesse possible pour régler les différends à l'amiable
  - Faire en sorte que les secteurs mettent en place des mécanismes adaptés à leurs besoins
  - Permettre un recours approprié à des tiers pour obtenir une assistance technique et des avis sans porter atteinte à l'imputabilité démocratique des élus
44. La prévention et le règlement des différends s'appliqueront aux engagements contractés à-propos de la mobilité, et des transferts intergouvernementaux, à l'interprétation des principes de la Loi canadienne sur la santé, et, le cas échéant, aux engagements découlant des nouvelles initiatives conjointes.

Les ministres sectoriels devraient utiliser comme guide, et d'une manière appropriée, le processus décrit ci-dessous :

#### ***Prévention des conflits***

45. Les gouvernements conviennent de travailler ensemble et de prévenir les conflits grâce à l'échange d'information, à la planification conjointe, à la coopération, aux préavis, à la consultation préalable et à la souplesse dans la mise en oeuvre

### Négociations sectorielles

46. Les négociations sectorielles visant à régler les différends seront fondées sur des enquêtes conjointes pour établir les faits :
- Un rapport écrit conjoint, visant à établir les faits, sera présenté aux gouvernements en cause; ceux-ci auront la possibilité de commenter le rapport avant qu'il ne soit finalisé.
  - Les gouvernements intéressés peuvent demander l'aide d'un tiers pour établir les faits, pour obtenir des services de médiateur, ou pour obtenir conseil.
  - À la demande d'une des parties en cause, les rapports de médiation et ceux visant à établir les faits seront rendus publics

### Clauses de réexamen

47. Chaque gouvernement pourra aussi exiger une révision d'une décision ou mesure un an après son entrée en vigueur ou quand un changement de situation le justifie.
48. Chaque gouvernement en cause dans un litige pourra consulter et demander conseil à des tiers, notamment des personnes ou des groupes intéressés ou spécialisés, à tous les stades du processus.
49. Les gouvernements rendront compte publiquement chaque année de la nature des différends intergouvernementaux et de la façon dont ils ont été résolus.

### **Rôle du Conseil ministériel**

50. Le Conseil ministériel aidera les ministres sectoriels en recueillant des informations sur des solutions efficaces pour mettre en oeuvre l'entente-cadre et prévenir les différends. Il recevra également les rapports des divers gouvernements sur les progrès réalisés à l'égard des engagements en vertu de l'entente-cadre sur l'union sociale.

## **Examen de l'Entente-cadre sur l'union sociale**

51. 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 oeuvre 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.