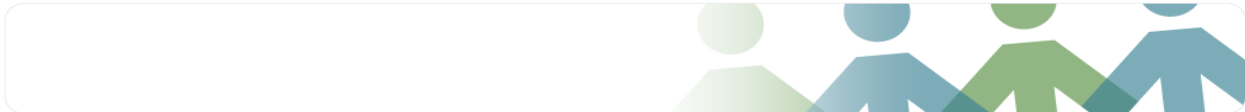


Étude sur le Transfert canadien en matière de programmes sociaux

La reddition de compte, c'est important





This document is available in English

Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux
383 Parkdale Avenue, bureau 402
Ottawa, Ontario
K1Y 4R4

www.casw-acts.ca

1-855-729-CASW



NOTE

Ce document comporte de nombreuses références bibliographiques dans le corps du texte. La grande majorité de celles-ci réfère à des textes en langue anglaise. Pour cette raison, la bibliographie est présentée dans le même ordre qu'en anglais. Là où une référence équivalente existe en français, nous l'avons incluse immédiatement à la suite de celle en anglais, **entre crochets et en caractère gras**.



Remerciements

Les auteures tiennent à exprimer leur reconnaissance à ceux et celles qui les ont appuyées pour structurer et rédiger ce rapport. Nous remercions Fred Phelps de l'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux (ACTS) pour sa contribution à la réalisation de cette étude.

Nous remercions aussi les personnes-ressources suivantes qui ont donné de leur temps et de leur expertise et nous ont fourni de l'information très précieuse au sujet des politiques sociales au Canada :

- Barbara Cameron, professeure, Faculté des arts libéraux et d'études professionnelles, Université York
- Shelagh Day, directrice, *Poverty and Human Rights Centre*
- Martha Friendly, directrice générale, *Childcare Resource and Research Unit*
- Ernie Lightman, professeur émérite de politiques sociales, Université de Toronto
- Michael Mendelson, chercheur principal, *Caledon Institute for Social Policy*
- John Stapleton, principal, *Open Policy*
- Margot Young, professeure agrégée, Université de Victoria

Nous désirons également remercier les représentants gouvernementaux qui ont partagé leur ample connaissance des programmes sociaux au Canada. Sans leur aide, il nous aurait été impossible d'ancrer cette étude dans la réalité du contexte canadien.

Merci aussi à Tobi Baker, Tamara Aleong et Shaylyn Streach, qui ont contribué à la rédaction de ce document.

Merci enfin à tous les auteurs dont nous avons puisé l'expertise dans le cadre de notre analyse documentaire et de notre dépouillement des politiques. Ce rapport repose sur les épaules de géants.

Nos hommages.

Jenna van Draanen et Ashley Lacombe-Duncan

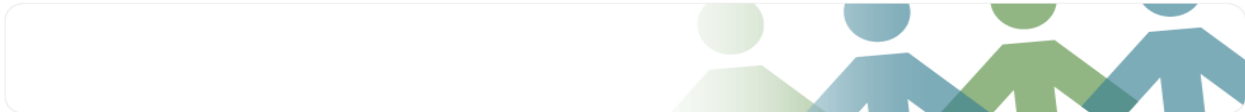
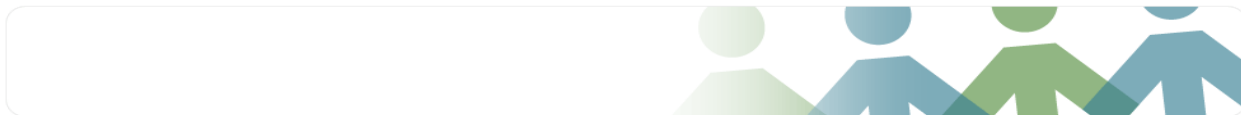


Table des matières

Remerciements	3
Table des matières	4
Sommaire	6
Contexte de cette étude	6
Objectifs de cette étude.....	6
Méthodes privilégiées.....	7
Principales observations.....	8
Recommandations	9
Conclusions	11
1.0 Introduction	12
1.1 Contexte de cette étude.....	12
1.2 Importance des programmes sociaux au Canada	13
1.3 Questions d'aiguillage	14
2.0 Méthodes privilégiées	15
2.1 Analyse documentaire et dépouillement de politiques.....	15
2.2 Entrevues des personnes-ressources	16
3.0 Financement des services sociaux au Canada	18
3.1 Programmes à frais partagés.....	18
3.2 Financement global.....	20
4.0 Relations fédérales-provinciales-territoriales	24
4.1 Structure des compétences en matière de prestation des services sociaux : hier et aujourd'hui.....	25
4.2 Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS).....	26
4.3 Modèles changeants du financement et des engagements	27
4.4 Évolution des rôles et relations	28
5.0 Enjeux découlant de l'actuel Transfert canadien en matière de programmes sociaux	33
5.1 Enjeux liés à la reddition de compte	33
5.2 Enjeux liés aux rôles et aux relations	35
5.3 Enjeux liés au financement	36
6.0 Les transferts sociaux et les droits sociaux de citoyenneté	37



7.0 Rôles possibles du gouvernement fédéral dans le futur.....	38
7.1 Instruments dont on dispose en matière de politique.....	40
7.2 Secteurs où le gouvernement fédéral pourrait exercer un leadership...	47
7.3 Secteurs où le gouvernement provincial pourrait exercer un leadership	48
7.4 Secteurs ouverts à une meilleure collaboration	49
7.5 Secteurs ouverts à une reddition de compte améliorée.....	50
8.0 Principales observations	51
8.1 L'approche actuelle relative au TCPS	51
8.2 Les rôles respectifs du gouvernement fédéral et des provinces	54
8.3 Rattacher la conditionnalité au TCPS.....	56
8.4 L'élaboration de principes ou objectifs communs	57
8.5 Les déterminants sociaux de la santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux.....	59
8.6 Le renouvellement prochain du TCPS.....	59
8.7 Surmonter les obstacles au changement	61
9.0 Recommandations adressées aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en matière de leadership et de collaboration	62
10.0 Recommandations adressées aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en matière de leadership et de collaboration	64
11.0 Conclusions	65
Annexes	66
Bibliographie	78



Sommaire

Contexte de cette étude

Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) est la principale source de financement fédéral au Canada des programmes sociaux provinciaux et territoriaux, notamment de l'enseignement postsecondaire, de l'aide sociale, des services sociaux et des programmes à l'intention des enfants. En 2007, le financement établi par la loi pour le Transfert canadien en matière de programmes sociaux a été prolongé jusqu'en 2013-2014, lui conférant de ce fait un caractère de prévisibilité à long terme comparable à celui du Transfert canadien en matière de santé (TCS). Comme tant 2014 que l'examen du TCS et du TCPS approchent à grands pas, certaines discussions ont été entamées au niveau fédéral au sujet du Transfert canadien en matière de santé. L'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux (ACTS), une organisation nationale, aborde de manière proactive les enjeux relatifs aux politiques sociales et à la pratique du service social au Canada et souhaiterait qu'on procède à un examen semblable au niveau fédéral du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS).

Conformément à son approche, l'ACTS a publié une demande de propositions ayant pour objet d'explorer les rôles et politiques historiques, actuels et potentiels, de même que les pratiques liées au Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Comme le Transfert canadien en matière de programmes sociaux constitue la principale source de financement des programmes sociaux provinciaux et territoriaux au Canada, notamment de l'enseignement postsecondaire, de l'aide sociale, des services sociaux et des programmes à l'intention des enfants, celui-ci a des incidences importantes sur le bien-être de l'ensemble des Canadiens et sur la pérennité des programmes sociaux au Canada. Alors que le Transfert canadien en matière de santé est lié à un ensemble de conditions en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux se veut un transfert pratiquement inconditionnel, un état de fait remis en question par certains universitaires, décideurs et militants au fil du temps.

Objectifs de cette étude

Cette étude comportait les objectifs suivants :

1. Décrire les rôles historique et actuel du gouvernement fédéral, de même que sa relation avec les provinces et les territoires au chapitre du financement et de la prestation de l'aide sociale, des services sociaux et des services d'aide à l'enfance.



2. Définir un cadre et formuler des recommandations portant sur :
 - a. les secteurs où le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle de chef de file dans le financement, la conception et la prestation des programmes sociaux;
 - b. les secteurs où les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient collaborer dans le financement, le financement et la conception des programmes sociaux;
 - c. les secteurs où le gouvernement fédéral pourrait élaborer des principes directeurs nationaux;
 - d. d'autres enjeux de politique pertinents;
3. Dégager des principes directeurs nationaux applicables au Transfert canadien en matière de programmes sociaux

Méthodes privilégiées

Analyse documentaire et dépouillement de politiques

On a procédé à une vaste analyse documentaire et à un dépouillement étendu de politiques, à la recherche tant d'études publiées que de littérature grise portant sur le financement et la prestation des programmes sociaux au Canada. Des personnes-ressources ont également aiguillé les chercheurs vers certains textes pertinents relatifs au Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Au total, 43 textes de ce genre ont fait l'objet d'un examen.

Entrevues de personnes-ressources

L'analyse documentaire et le dépouillement de politiques ont été enrichis par des entrevues semi-structurées menées auprès de personnes-ressources émanant des milieux universitaires, de groupes de réflexion, auprès de représentants gouvernementaux passés et actuels, et de militants des droits de la personne. On a identifié les personnes-ressources en répertoriant les auteurs de textes sur le TCPS, identifiés dans le cadre de l'analyse documentaire, à partir des recommandations formulées par certaines personnes-ressources (sondage en boule de neige), et par le truchement de relations de l'ACTS.

Un dernier échantillon de personnes-ressources a participé à des entrevues semi-structurées d'une durée de 10 à 50 minutes, menées par téléphone. Au total, 23 personnes-ressources ont été invitées à participer à cette étude. L'échantillon final correspond à celles qui étaient en mesure de participer à une entrevue dans les délais impartis pour cette étude et qui croyaient que l'étude cadrerait avec le champ de leurs compétences. Sept personnes ou organismes approchés n'ont pas donné suite à l'invitation initiale ni à des invitations subséquentes.



La plupart des personnes-ressources avaient plus de 25 années d'expérience dans le domaine des politiques sociales au Canada, s'intéressant à des niveaux différents au Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Bien que diverses méthodes aient été mises en œuvre pour assurer une représentation pancanadienne et de tous les horizons politiques, certains groupes ou perspectives ne sont pas représentés dans l'échantillon final des personnes-ressources, c'est le cas d'universitaires de l'est du Canada et de perspectives politiques conservatrices.

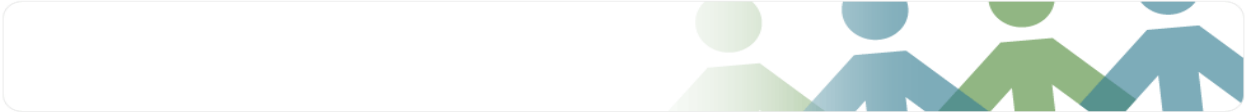
Principales observations

Les modèles de financement fédéral des programmes sociaux ont changé énormément depuis la mise en place de notre système national de santé et de nos systèmes de services sociaux. Quatre modèles de financement ont été utilisés au fil des ans : les subventions conditionnelles ou inconditionnelles, les programmes à frais partagés et les dépenses directes. Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux constitue en grande partie et sans contredit une subvention inconditionnelle qui ne comporte aucune mesure de reddition de compte visant à assurer que les programmes sociaux au Canada sont offerts adéquatement.

Il est compliqué de départager les compétences provinciales et fédérales en matière de financement et de prestation de programmes sociaux, car le gouvernement fédéral subventionne la majorité de programmes sociaux par le truchement du TCPS, mais ce sont les provinces qui doivent répondre devant leur population de l'adéquation des niveaux de services offerts. En envisageant l'avenir du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, il est important de considérer les rôles et les rapports historiques et actuels du fédéral et des provinces/territoires au chapitre du financement et de la prestation de programmes sociaux.

L'examen du TCPS doit aussi tenir compte d'un certain nombre de facteurs contextuels, dont des facteurs économiques, telle la péréquation, et des questions liées à la reddition de compte, tels que « qui est responsable? », « qui est responsable de quoi? », et « comment assurer la conformité? ». En outre, l'idéologie politique actuelle et la forme de fédéralisme en place ne favorisent pas que le gouvernement fédéral joue un rôle énergique dans l'établissement de programmes sociaux; de ce fait, les recommandations mises de l'avant doivent être très sensibles à ce qui est possible dans le contexte politique actuel.

Le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle de chef de file à divers égards, notamment en mettant sur pied un conseil et un tribunal chargés de contrôler et d'évaluer l'utilisation qui est faite du TCPS; en contribuant à une implication accrue dans le champ de la politique sociale par le biais de dépenses directes; en adoptant des lois contenant des principes auxquels les provinces devraient adhérer; en établissant des objectifs globaux pour les programmes de sécurité du



revenu au Canada; en mettant en présence les principales parties prenantes, incluant les provinces et les territoires; en mettant en place un régime de rechange de reddition de compte, tel celui décrit en profondeur par Barbara Cameron (2012).

Par ailleurs, les gouvernements provinciaux pourraient également assurer un leadership en mettant en place des mécanismes de reddition de compte au sein de leur sphère de compétence; en créant un conseil chargé de se pencher sur la refonte des politiques sociales; en éduquant leurs citoyens au sujet du TCPS; en reconnaissant qu'il existe sur le plan provincial certaines faiblesses collectives relatives à des secteurs particuliers de programmes sociaux et en s'y attaquant. Une collaboration du fédéral et des provinces/territoires s'impose pour faire avancer les choses.

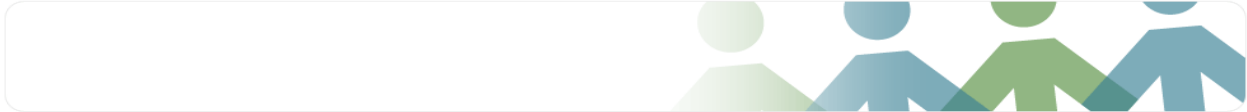
La majorité des personnes-ressources interviewées (six sur neuf) ont recommandé que le TCPS demeure quelque peu conditionnel et, qui plus est, que des mécanismes de reddition de compte et de mise à exécution soient instaurés en lien avec l'utilisation de ce financement fédéral. En outre, la plupart des personnes-ressources étaient d'avis qu'il incombe au gouvernement fédéral de jouer un rôle de chef de file en cette matière, bien qu'elles aient reconnu que l'idéologie politique actuelle ne soit pas favorable à ce que le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file dans la conception de programmes offerts principalement à l'échelle provinciale.

Recommandations

Les recommandations qui suivent tiennent compte à la fois de scénarios idéals et de la réalité dans laquelle est ancré le TCPS.

Recommandation n° 1 : Que toutes les parties impliquées dans le financement et la prestation de programmes sociaux (le gouvernement fédéral et ceux des provinces) collaborent à l'élaboration de conditions d'admissibilité au TCPS. Certaines des conditions fixées pourraient inclure : au minimum, un retour aux conditions d'admissibilité au Régime d'assistance publique du Canada (RAPC); en allant au-delà du RAPC, l'ajout de certaines conditions relatives à l'adéquation des services et à une transparence accrue. Si des rapports substantiels sont exigés des provinces, le montant du Transfert canadien en matière de programmes sociaux devrait refléter les coûts liés à la collecte, la synthèse et la déclaration des données.

Recommandation n° 2 : Qu'en plus d'élaborer des conditions, les deux parties s'entendent sur un cadre de reddition de compte, qui prévoit : les obligations qui découlent de leur relation ou de leur rôle en lien avec le financement ou



l'utilisation des fonds provenant du Transfert canadien en matière de programmes sociaux ; les instruments ou modalités de transfert qui seront utilisés pour financer les services sociaux au Canada; les moyens utilisés pour modifier ces normes; les moyens utilisés pour contrôler l'application des normes ou conditions; quelle forme que prendront les sanctions en cas de non-conformité et les modalités d'application de ces sanctions (Cameron, 2012).

Recommandation n° 3 : Que le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file dans l'élaboration d'une vision pour le système social canadien et la détermination d'un objectif particulier relatif au Transfert canadien en matière de programmes sociaux dans le cadre de ce système. Que le gouvernement fédéral tienne compte des principes afférents à la dignité, à l'égalité, à la lutte à la pauvreté, et à l'accessibilité.

Recommandation n° 4 : Que les provinces jouent un rôle de chefs de file dans la revitalisation du Conseil provincial/territorial sur la refonte des politiques sociales ou qu'elles s'en remettent à un autre forum voué exclusivement à la refonte des politiques sociales pour coordonner une approche des enjeux nationaux de politique sociale.

Recommandation n° 5 : Que les provinces jouent un rôle de chefs de file pour éduquer les Canadiens au sujet du TCPS et des responsabilités partagées qu'ont les gouvernements fédéral et provinciaux d'assurer que les droits sociaux sont respectés au Canada.

Recommandation n° 6 : Que les provinces jouent un rôle de chefs de file pour exiger de participer aux décisions fédérales portant sur les moyens utilisés pour financer les programmes sociaux en allant de l'avant et pour assurer que les décisions relatives au financement sont prises en toute transparence et en collaboration, plutôt qu'à huis clos.

Recommandation n° 7 : Que les organisations non gouvernementales jouent un rôle de chefs de file pour éduquer les Canadiens au sujet du TCPS et des responsabilités partagées qu'ont les gouvernements fédéral et provinciaux d'assurer que les droits sociaux sont respectés au Canada.

Recommandation n° 8 : Que des organisations non gouvernementales, des groupes de réflexion et des universitaires ayant une compréhension semblable des retombées importantes du TCPS forment une coalition dont le but serait d'assurer que les gouvernements fédéral et provinciaux soient conscients de leur déception collective relative au manque de reddition de compte et en se fixant comme objectif de faire en sorte que le TCPS et les mesures de reddition de compte continuent de faire partie du programme politique.



Conclusions

Les modèles de financement des programmes sociaux au Canada ont subi des transformations importantes au fil des ans. Les relations fédérales-provinciales/territoriales (FPT) et le fédéralisme ont été à la base de ces transformations. Plusieurs problèmes sont rattachés au modèle actuel de financement des programmes sociaux au Canada, en l'occurrence le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, le plus manifeste étant la crise au chapitre de la reddition de compte. Le défaut de rendre compte sévit à de nombreux niveaux et il faut s'attaquer à ce problème en adoptant les recommandations ci-dessus.



1.0 Introduction

1.1 Contexte de cette étude

L'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux (ACTS), une organisation nationale, aborde de manière proactive les enjeux relatifs aux politiques sociales et à la pratique du service social au Canada. Conformément à son approche, l'ACTS a publié une demande de propositions ayant pour objet d'explorer les rôles et politiques historiques, actuels et potentiels, de même que les pratiques liées au Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) est la principale source de financement fédéral au Canada des programmes sociaux provinciaux et territoriaux, notamment de l'enseignement postsecondaire (EPS), de l'aide sociale, des services sociaux et des programmes à l'intention des enfants.

Antérieurement, le financement provenant du gouvernement fédéral tant pour les services de santé que pour les services sociaux était acheminé aux provinces en un seul versement au moyen du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCS). En 2004, le TCS a été scindé et remplacé par le Transfert canadien en matière de santé (TCS) pour l'appui des soins de santé et par le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) pour l'appui des autres programmes sociaux. En 2007, le financement établi par la loi pour le Transfert canadien en matière de programmes sociaux a été prolongé jusqu'en 2013-2014, lui conférant de ce fait un caractère de prévisibilité à long terme comparable à celui du Transfert canadien en matière de santé (TCS). Comme tant en 2014 que l'examen du TCS et du TCPS approche à grands pas, certaines discussions ont été entamées au niveau fédéral au sujet du Transfert canadien en matière de santé. L'ACTS souhaiterait qu'on procède à un examen du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) en adoptant une approche semblable à celle utilisée dans le cas du TCS.

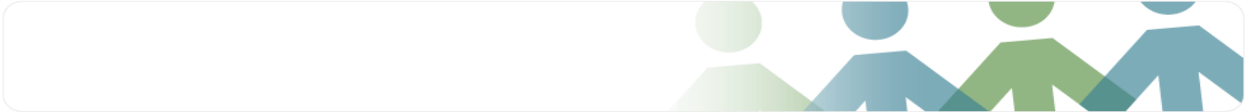
Nous avons utilisé l'expression « programmes sociaux » dans l'ensemble du présent document pour désigner tous les secteurs de politique sociale actuellement couverts par le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, en l'occurrence l'enseignement postsecondaire (EPS), les services de garde et à la petite enfance, et les programmes de sécurité du revenu. Bien que chacun de ces secteurs soit distinct et mériterait qu'on lui consacre une étude particulière, notre objectif était de produire un rapport sur le TCPS et les relations fédérales-provinciales/territoriales; nous avons conséquemment exclu de notre étude toute discussion particulière afférente à l'enseignement postsecondaire, aux programmes de sécurité du revenu et aux politiques relatives à la petite enfance.



1.2 Importance des programmes sociaux au Canada

La population du Canada compte plus de 34 millions d'habitants (CIA, 2011). La population canadienne s'enorgueillit depuis longtemps de son système de santé universel, accessible, global, transférable et géré par l'État, des principes qui se conjuguent pour faire en sorte qu'un Canadien vivant à Terre-Neuve puisse s'attendre, jusqu'à un certain point, à bénéficier de soins de santé comparables à ceux que recevrait une personne de la Saskatchewan ou du Nunavut. Nous disposons aussi depuis longtemps d'un patchwork de programmes sociaux. Bien que les soins médicaux constituent un élément essentiel à la santé et au bien-être des Canadiens, les programmes sociaux jouent sans doute un rôle aussi important, sinon plus important. Les déterminants sociaux de la santé englobent un large éventail de facteurs sociaux, dont le statut socioéconomique (SSE), l'éducation de la petite enfance, et l'accès à un logement convenable, pour ne nommer que ceux-là. En outre, l'inégalité de revenu est étroitement rattachée à la santé d'une nation. Ainsi, bien que le domaine de la santé et le renouvellement prochain du Transfert canadien en matière de santé aient été au centre des préoccupations politiques ces derniers temps, les négociations entourant le financement du Transfert canadien en matière de programmes sociaux pourraient avoir des répercussions encore plus grandes sur la santé globale et le bien-être des Canadiens.

La communauté internationale a tantôt loué le Canada pour son rendement relatif à certains indices sociaux particuliers, décrivant tantôt ce même rendement comme honteux. Certains universitaires (Cameron, 2004) nous rappellent que la responsabilité de la plupart de ces réalisations incombe aux provinces. La prestation des services sociaux relève principalement de la compétence des provinces, bien que le gouvernement fédéral offre néanmoins certains programmes sociaux (l'assurance-emploi, les pensions, etc.). Le gouvernement fédéral, au moyen du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, transfère en un seul versement aux provinces les fonds requis pour assurer la prestation de programmes sociaux dans les secteurs des services sociaux, de l'enseignement postsecondaire, et de la garde des enfants. Dans l'ensemble, le gouvernement fédéral finance la majorité des programmes sociaux au Canada et pourtant, il contribue très peu à leur conception ou à définir des normes adéquates pour leur prestation. Le gouvernement fédéral a graduellement contribué de moins en moins à assurer l'adéquation de programmes sociaux et à en faire une expérience canadienne unifiée. Un examen des rôles passés et des rôles futurs que pourrait jouer le gouvernement fédéral nous fournit une base solide pour améliorer la santé et le bien-être des Canadiens.



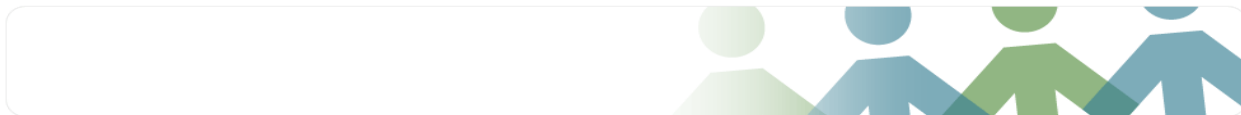
1.3 Questions d'aiguillage

L'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux avait clairement égayé ses attentes dans la demande propositions (DP) qu'elle avait publiée. Les questions qui suivent, tirées de la DP, sont devenues des questions d'aiguillage pour ce projet de recherche :

- Quel est le rôle historique, actuel et potentiel joué par le gouvernement fédéral et quelle relation entretient-il avec les provinces et territoires en lien avec le financement et la prestation de l'aide sociale, des services sociaux et des services de garde des enfants?
- Quels sont les éléments essentiels d'un cadre qui définirait :
 - les secteurs où le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle de chef de file dans le financement, la conception et la prestation des programmes sociaux;
 - les secteurs où les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient collaborer au financement, à la conception et à la prestation des programmes sociaux;
 - les secteurs où le gouvernement fédéral pourrait élaborer des principes directeurs nationaux;
 - d'autres enjeux de politique pertinents?
- Quels sont les principes directeurs nationaux particuliers applicables au Transfert canadien en matière de programmes sociaux?
- Comment ces principes directeurs s'harmonisent-ils avec les principes directeurs de l'ACTS?

Ces questions d'aiguillage nous ont permis d'établir des objectifs pour notre recherche portant sur le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, notamment les objectifs suivants :

1. Décrire les rôles historique et actuel du gouvernement fédéral, de même que sa relation avec les provinces et les territoires au chapitre du financement et de la prestation de l'aide sociale, des services sociaux et des services de garde d'enfants.
2. Définir un cadre et formuler des recommandations portant sur :
 - a. les secteurs où le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle de chef de file dans le financement, la conception et la prestation des programmes sociaux;



- b. les secteurs où les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient collaborer dans le financement, le financement et la conception des programmes sociaux;
 - c. les secteurs où le gouvernement fédéral pourrait élaborer des principes directeurs nationaux;
 - d. d'autres enjeux de politique pertinents.
3. Dégager des principes directeurs nationaux applicables au Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

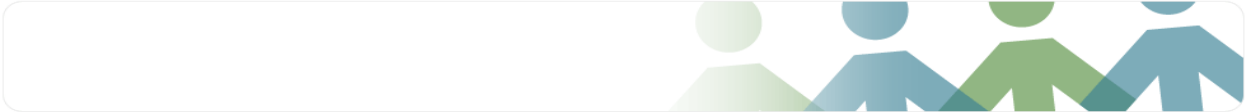
2.0 Méthodes privilégiées

2.1 Analyse documentaire et dépouillement de politiques

Nous avons procédé à une vaste analyse documentaire, à la recherche tant d'études publiées que de littérature grise portant sur le financement et la prestation des programmes sociaux au Canada. Dans le cadre de notre analyse documentaire et du dépouillement de politiques, les moteurs de recherche suivants ont été mis à contribution pour forer un large éventail de bases de données : Summon, Proquest, Scopus, PAIS International, et Google Scholar. Nous avons en outre fouillé les sources extrascolaires qui suivent : PolicyFile, Canadian Research Index, Catalog of US Government Publications, Eurocat: Index to European Community Publications and Documents, House of Commons Parliamentary Papers, UKOP: le Catalog of the United Kingdom Official Publication. Nous avons aussi exploré les sites Web des groupes de réflexion suivants, à la recherche d'autres publications pertinentes : le C.D. Howe Institute, le Caledon Institute of Social Policy, le Centre canadien des politiques alternatives, le Conference Board of Canada, le Centre for International Governance and Innovation, les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, l'Institut de recherche en politiques publiques, le Forum des politiques publiques du Canada, l'Institut sur la gouvernance et l'Institut d'administration publique du Canada(IAPC).

Les termes et expressions suivants ont été adaptés ou combinés de diverses façons de manière à donner les meilleurs résultats possibles : 'social service delivery', 'social assistance', 'social service*', 'model', 'delivery', 'administ*', 'transfer', 'Canada', 'Canada Social Transfer', 'federal government', 'national', and 'governmental'.

Nous avons examiné et documenté certains mots clés se rattachant à chacun des articles pertinents afin d'assurer qu'aucun terme pertinent ne soit oublié. Nous avons procédé au dépouillement de la liste des lectures de référence dans le but de découvrir toute autre source pertinente qui aurait pu échapper à la recherche initiale. La stratégie de recherche a été décrite au fur et à mesure de sa mise en



œuvre, incluant un compte rendu détaillé des sources et des combinaisons de mots, qui avaient permis de dénicher le plus grand nombre d'articles. Consulter l'*Annexe A* pour des résultats de recherche détaillés.

2.2 Entrevues des personnes-ressources

2.2.1 Description des méthodes utilisées

L'analyse documentaire et le dépouillement de politiques ont été complétés par des entrevues semi-structurées menées auprès de neuf personnes-ressources : des universitaires, des représentants de groupes de réflexion, des représentants gouvernementaux passés et actuels, et des militants des droits de la personne. Il s'est avéré difficile de les classer dans les catégories précises ci-dessus, car plusieurs des personnes interviewées auraient pu être incluses dans plusieurs catégories et champs de spécialisation du domaine des politiques sociales. Ainsi, on trouvera ci-dessous une description détaillée de l'échantillon final des personnes-ressources et, à l'*Annexe D*, des notes biographiques faisant état de l'étendue de leur expérience. Bien que nous ayons préétabli une liste de personnes à interviewer, nous avons aussi eu recours à la méthode du sondage en boule de neige pour y ajouter des personnes-ressources pertinentes. Nous avons communiqué avec les personnes-ressources tantôt par téléphone, tantôt par courriel. Nous avons tenté d'entrer en contact avec des décideurs au plus haut niveau possible (ministres ou sous-ministres), un exercice facilité par le fait de leur fournir préalablement un guide d'entrevue détaillé (cf. *Annexe B*, Guide d'entrevue des personnes-ressources). Les questions d'entrevue initiales étaient conçues de manière à obtenir des renseignements précis des personnes-ressources; celles-ci avaient été tirées de documents internes fournis à Blink Evaluations au nom de l'ACTS et de la DP même. S'il arrivait que certaines personnes à interviewer ne soient pas disponibles, on procédait alors à un examen des organigrammes pour établir qui serait les personnes les plus aptes à les remplacer. Le cas échéant, on demandait aux membres du Conseil d'administration et du personnel de l'ACTS d'identifier certaines personnes qui, à leur avis, seraient plus réceptives à ce processus.

Nous avons procédé, avec la permission des personnes interviewées, à un enregistrement audio des entrevues dans le but de colliger des notes détaillées. Voulant faciliter l'implication des personnes-ressources, nous leur avons offert la possibilité de répondre aux questions par voie électronique sous la forme d'un questionnaire à réponses libres; aucune ne s'est prévalu de cette option. Les entrevues ont duré entre 10 et 50 minutes, la moyenne s'établissant à 30. Nous avons offert à chaque personne-ressource la possibilité de demeurer anonyme.

Compte tenu du petit nombre de personnes-ressources interviewées et de la diversité de leur expérience, leurs perspectives correspondent à diverses façons de

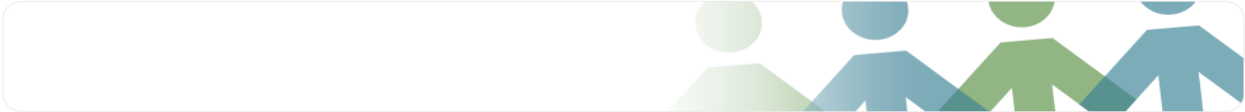


voir et de comprendre le Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Ainsi, nous avons analysé leurs perspectives et leurs citations une à une plutôt que globalement. Celles-ci ont été insérées intégralement çà et là dans ce rapport, le cas échéant, en plus d'être présentées dans une section distincte de conclusions.

2.2.2 Échantillon de personnes-ressources

Au total, 23 personnes-ressources ont été invitées à participer à cette étude. De ce nombre, 14 ont accepté de participer à une entrevue et 9 ont été en mesure de le faire dans les délais impartis pour cette étude. Des 9 autres qui n'ont pas participé, 2 croyaient que l'étude ne cadrerait pas avec le champ de leurs compétences et 7 personnes ou organismes approchés n'ont pas donné suite à l'invitation initiale ni à nos invitations subséquentes.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les personnes-ressources interviewées ont contribué à développer une perspective théorique et de politique sociale diversifiée. La plupart des personnes-ressources avaient plus de 25 années d'expérience dans le domaine des politiques sociales au Canada, s'intéressant à des niveaux différents au TCPS. Nous avons voulu assurer que l'échantillon reflétait la diversité du Canada, d'où nous avons recruté des universitaires théoriciens et du domaine des politiques sociales en provenance de l'Université de Victoria, de l'Université de Toronto et de l'Université York. En raison de contraintes temporelles, les participants recrutés à même les universitaires de l'est du Canada n'ont pas pu participer à cette étude. En outre, du fait que les politiques sociales, le TCPS en particulier, peuvent être examinées à partir d'un large éventail de perspectives (en fonction de l'optimisation des ressources, des déterminants de la santé, des droits de la personne, etc.), nous avons tenté de nous assurer d'une diversité de perspectives théoriques en recrutant des personnes-ressources de diverses disciplines : économie, service social, droit et science politique. En ce qui a trait aux groupes de réflexion sur les politiques sociales, nous avons tenté de communiquer avec des représentants de plusieurs groupes de réflexion d'importance au Canada : le Caledon Institute of Social Policy et le Centre canadien des politiques alternatives. Nous avons également invité la participation de représentants du Fraser Institute, mais, comme d'autres, ils n'ont pas été en mesure de participer en raison de contraintes temporelles. Nous reconnaissons qu'il existe au Canada de nombreux autres groupes de réflexion dont l'opinion nous aurait été précieuse, mais il a été impossible d'établir un contact avec eux au cours de cette étude. Le sondage en boule de neige a aussi amené d'autres organisations à participer, notamment le Canadian Childcare Research and Resource Unit ainsi que le Centre « Pauvreté et Droits humains ». Il a été plus difficile d'assurer une participation gouvernementale, qui fut limitée à celle de deux provinces ou territoires. Les représentants gouvernementaux auxquels nous avons parlé comptaient plus de 25 ans d'expérience dans leur rôle



respectif et avaient été impliqués directement dans le processus des relations et des négociations fédérales-provinciales/territoriales.

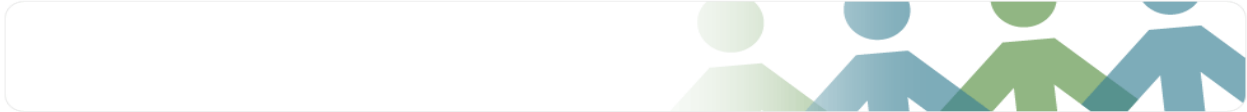
3.0 Financement des services sociaux au Canada

Il existe quatre catégories ou approches par lesquelles le gouvernement fédéral peut contribuer au financement d'un champ de politique : les subventions conditionnelles ou inconditionnelles, les programmes à frais partagés et les dépenses directes. De manière très générale, le transfert d'argent du fédéral aux provinces peut prendre la forme d'une subvention conditionnelle ou inconditionnelle. Dans le cas des transferts inconditionnels (tel le programme de péréquation dont nous discuterons plus loin), le gouvernement fédéral n'a aucun contrôle sur la façon dont les provinces ou les territoires utiliseront ces fonds. Pour ce qui est des transferts conditionnels, pour recevoir le financement, les provinces et territoires se doivent de respecter certaines conditions allant de très strictes à presque négligeables. Les transferts fédéraux les plus importants sont le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (Library of Parliament, 2007). Les programmes à frais partagés sont quelque peu différents; il s'agit typiquement de programmes proposés aux provinces par le gouvernement fédéral, dont les coûts sont assumés en partie par chacune des instances, en règle générale dans une proportion de 50/50. En vertu de l'approche des dépenses directes, la dernière de ces approches, le gouvernement fédéral alloue de l'argent directement à des personnes, des organismes ou des municipalités (Library of Parliament, 2007).

Les modèles de financement fédéral des programmes sociaux ont changé énormément depuis la mise en place de notre système de santé national et de nos systèmes de services sociaux, depuis les années 1960 jusqu'à ce jour. Divers modèles de financement des services sociaux, dont les programmes à frais partagés et le financement global conditionnel, ont constitué les principales formes de financement des services sociaux utilisées par le gouvernement fédéral au cours de 50 dernières années. Le présent rapport traitera essentiellement du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, la subvention peu exigeante et conditionnelle que le gouvernement fédéral disperse aux provinces.

3.1 Programmes à frais partagés

Au cours des années 1960, le gouvernement fédéral a mis l'accent sur le développement pancanadien de programmes de santé et de programmes sociaux (Laurent & Vaillancourt, 2004; Library of Parliament, 2011). Au cours de cette période de développement, le partage à parts plus ou moins égales des coûts des programmes de santé et des programmes sociaux a permis au gouvernement fédéral d'assortir son financement de conditions favorisant la mise en œuvre de



normes nationales. Ces conditions initiales ont permis l'élaboration de normes permettant théoriquement à tous les Canadiens de recevoir des services de santé et sociaux de qualité comparable, sans égard à leur province ou territoire de résidence (Library of Parliament, 2011). En vertu de ces programmes à frais partagés, les provinces et territoires étaient requis de remettre au gouvernement fédéral des comptes rendus détaillés de leurs dépenses. Certaines ententes notables de programmes à frais partagés de cette époque avaient été conclues en vertu de la *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques* et le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) (Laurent & Vaillancourt, 2004). Il est clairement souligné dans la littérature que les conditions sous-jacentes aux programmes à frais partagés ont été à l'origine du système canadien de santé et de services sociaux, tel qu'il existe aujourd'hui. Certaines des personnes-ressources ont également relevé ce fait :

« [Traduction] *Historiquement, les transferts sociaux fédéraux ont joué un rôle très important dans le renforcement des droits aux services sociaux au Canada; ils ont de ce fait joué un grand rôle dans la création d'une base commune de citoyenneté sociale au pays.* » -Barbara Cameron, Université York

3.1.1 Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)

Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), mis en place en 1968, prévoyait un partage à 50/50 entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces ou territoires des coûts afférents aux programmes d'assistance et d'aide sociale (Torjman & Battle, 1995; Library of Parliament, 2011). En vertu du RAPC, les provinces et territoires devaient se conformer à certaines conditions pour recevoir leur pleine part de financement, notamment :

- il leur était interdit d'imposer une période de résidence minimale;
- le système d'aide sociale devait comporter une procédure d'appel;
- il devait exister une procédure d'évaluation des besoins permettant d'établir l'admissibilité à de l'aide financière;
- ils devaient tenir des dossiers relatifs aux programmes et services offerts en vertu de l'entente de financement à frais partagé (Torjman & Battle, 1995).

Le montant du financement offert aux provinces et territoires dans le cadre du RAPC était établi en fonction des décisions de dépenses des provinces et territoires et des circonstances relatives au marché du travail dans chaque province ou territoire.



3.2 Financement global

Au cours des années 1970, le Gouvernement du Canada a adopté la formule moins restrictive du financement global pour financer les services de santé et les services sociaux. Le financement global fait généralement référence au transfert conditionnel de grosses sommes destinées à des programmes, des services ou des secteurs de politique particuliers.

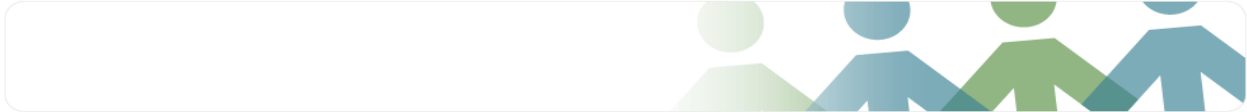
3.2.1 Financement des programmes établis (FPÉ)

En 1977, le gouvernement fédéral a consolidé les transferts à l'appui des régimes d'assurance-maladie et de l'enseignement postsecondaire en un seul fonds constitué à parts égales d'un transfert en points d'impôt (aussi appelé « transfert fiscal ») et d'une contribution pécuniaire (aussi appelée « en espèces ») (Laurent & Vaillancourt, 2004; Library of Parliament, 2011). Cette décision s'appuyait sur un consensus voulant que le gouvernement fédéral ait moins besoin d'imposer des conditions puisque les programmes de santé et de services sociaux étaient déjà en place et que cette approche permettait aux provinces et territoires de répartir le Financement des programmes établis (FPÉ) en fonction de leurs propres priorités (Library of Parliament, 2011). Préoccupé par l'augmentation des coûts, le gouvernement fédéral a mis en place plusieurs ententes clés qui venaient limiter le financement des provinces et territoires au chapitre du RAPC et du FPÉ.

Au cours des années 1980, le gouvernement fédéral a réduit le FPÉ en deçà du montant auquel s'attendaient les provinces et, en 1990, a imposé un plafond au chapitre du financement par habitant (Laurent & Vaillancourt, 2004). Les provinces en sont venues à conclure que le financement fédéral était imprévisible, ce qui a ultimement mené à une contestation devant la Cour suprême du Canada en 1991. La Cour a statué que le gouvernement fédéral était libre de modifier le RAPC à sa guise, nonobstant les ententes de partage des frais avec les provinces (Courchesne, 1996). Finalement, en 1995, le RAPC et le FPÉ ont été fusionnés.

3.2.2 Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)

En 1995, le gouvernement fédéral a annoncé que le RAPC et le FPÉ allaient être consolidés en un seul fonds appelé le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), un transfert en points d'impôt et en espèces (Human Resources and Skills Development Canada, 2008; Library of Parliament, 2011). Bien que l'objectif global du TCSPS soit demeuré le même que ceux du RAPC et du FPÉ – assurer un filet de sécurité dans l'ensemble du pays et maintenir le régime universel de soins de santé au Canada – (Torjman & Battle, 1995), pour l'essentiel, le TCSPS, n'était assorti d'aucune condition, si ce n'est des conditions découlant de la *Loi canadienne sur la santé* et l'interdiction d'imposer une période de résidence minimale pour donner droit à l'aide sociale.



Les provinces et territoires n'avaient plus à se conformer aux règles régissant les dépenses admissibles à un partage des coûts et ils étaient dorénavant libres de réformer leurs programmes sociaux; en outre, les dépenses fédérales allaient être fixées, plutôt que dictées par les dépenses provinciales (Library of Parliament, 2011). En 1996, une entente de financement quinquennale épatait annoncée pour le TCSPS, en vertu de laquelle le financement allait être lié à la croissance du produit intérieur brut (PIB). Des appuis additionnels ont également été mis en place pour cette période, notamment pour les soins de santé, le développement de la petite enfance et l'enseignement postsecondaire (Library of Parliament, 2011).

3.2.3 Transfert canadien en matière de programmes sociaux

En 2004, le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) a été scindé en deux transferts distincts, quelque 62 % de l'ancien TCSPS étant dévolus au Transfert canadien en matière de santé et les 38 % restants au TCPS; la formule du financement global a été maintenue, faisant en sorte que les transferts à l'appui des services de santé et des services sociaux, de l'enseignement postsecondaire et de la garde d'enfants demeurent distincts. Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux est la méthode de financement des programmes sociaux qui prévaut actuellement au Canada. Le reste de ce document traitera plus à fond du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (Laurent & Vaillancourt, 2004; Library of Parliament, 2011).

Le TCPS est un transfert fédéral en bloc aux provinces et aux territoires pour soutenir l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux, ainsi que le développement de la petite enfance et l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. (Ministère des Finances Canada, 2010); en outre, des paiements de péréquation s'ajoutent aux paiements en espèce dans le but d'assurer que tous les gouvernements provinciaux soient en mesure d'offrir des services comparables à des niveaux d'imposition comparables (LeGoff, 2005).

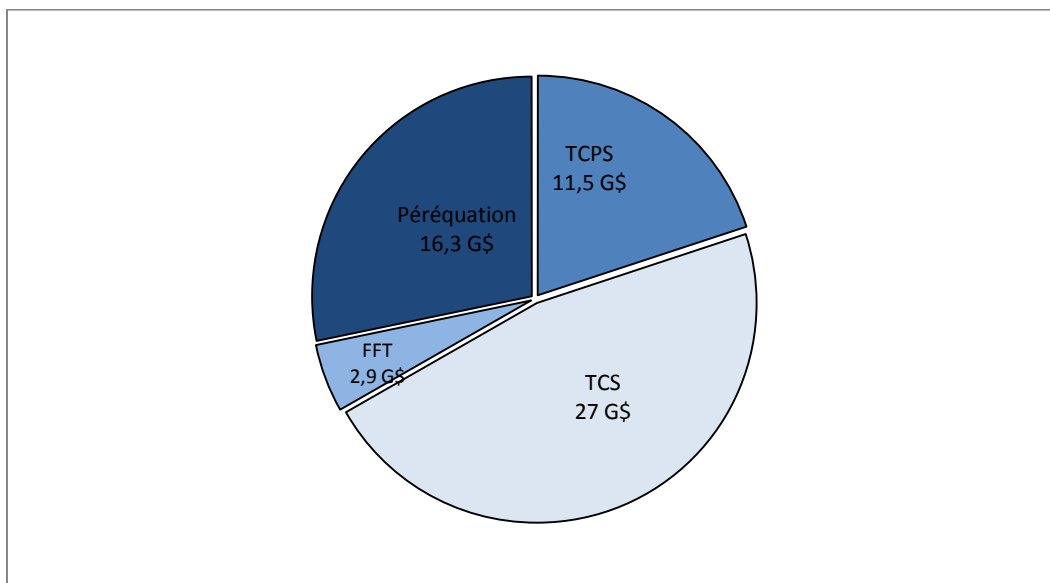
Le Budget 2007 prévoyait un appui en espèces égal par habitant, au titre du Transfert canadien en matière de programmes sociaux et du Transfert canadien en matière de santé, incluant une clause d'indexation de 3 %. Une somme de 800 M\$ était allouée à l'enseignement postsecondaire et 250 M\$ pour des places en garderie (Library of Parliament, 2011; Department of Finance Canada, 2010).

Les provinces n'ont qu'une seule norme nationale à respecter en ce qui a trait à la prestation des services sociaux; l'article 24.3 de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* prévoit qu'aucun délai minimal de résidence ne peut être exigé ou permis en ce qui concerne l'assistance sociale (Library of Parliament, 2011; Department of Finance Canada, 2010).

Ainsi, le TCPS est officiellement perçu comme un transfert conditionnel, même s'il comporte peu d'exigences.

On prévoit que le transfert en espèces sera d'environ 11,9 G\$ et le transfert de points d'impôt de 9 G\$ en 2013-2014 (Department of Finance Canada, 2010; Library of Parliament 2011). En 2011-2012, le gouvernement fédéral transférera un total de 58 G\$, soit quelque 23 % de toutes les dépenses fédérales liées aux programmes, au moyen des grands arrangements de transfert : le Transfert canadien en matière de santé (TCS), le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), la péréquation, et la Formule de financement des territoires (FFT). Voir la ventilation des transferts à la figure 1, ci-dessous.

Figure 1. Total des principaux transferts fédéraux au Canada, 2011-2012, en milliards de dollars



Note : la péréquation inclut d'autres paiements tels que la protection sur les transferts totaux et les paiements liés à l'Accord sur les ressources extracôtières.

Source : les informations contenues dans le graphique proviennent de Department of Finance Canada (2012)

3.2.4 Péréquation

Comme toutes les provinces canadiennes n'ont pas la même capacité de générer des revenus, le gouvernement fédéral (s'appuyant sur le principe de la péréquation fiscale) effectue des transferts au titre de la péréquation aux provinces et territoires générant moins de revenus. Les modèles et les approches de péréquation ont varié au cours de l'histoire, tout autant que le système de transferts. La péréquation est intimement rattachée au système de transferts et y a même été liée par le passé. Tout comme les transferts, la péréquation a été à l'origine de nombreuses querelles et tensions dans les relations fédérales-provinciales-territoriales au fil des ans. C'est le cas notamment lorsque les



transferts sont assortis de conditions peu exigeantes et sont remis en espèces, de la même façon que les sont les paiements de péréquation : l'un et l'autre s'additionnent et font partie de la somme d'argent totale que chaque province reçoit du gouvernement fédéral, ce qui soulève certaines préoccupations relatives à l'équité de ces allocations. Ainsi, de nombreuses discussions au sujet des transferts abordent le sujet de la péréquation, et vice-versa. Une discussion en profondeur de la péréquation dépasserait le propos de cette étude d'où cette question n'y sera abordée que de manière périphérique. Les personnes-ressources ont souligné l'importance d'examiner le Transfert canadien en matière de programmes sociaux de manière globale, incluant un examen des autres mécanismes utilisés par le gouvernement fédéral pour remettre de l'argent aux provinces, notamment les paiements de transfert et les transferts horizontaux.

« [Traduction] *Il faut également prendre en considération la fiscalité, la péréquation et les transferts horizontaux dans les diverses provinces.* »
- John Stapleton, principal, Open Policy

3.2.5 Négociations actuelles

Une citation tirée d'un texte publié par Mendelson (1995) demeure pertinente lorsqu'on tente de comprendre le processus de négociation entourant les transferts fédéraux :

« [Traduction] *Sera-t-il possible pour quiconque dans les médias, la population ou même des députés fédéraux et provinciaux d'en apprendre suffisamment au sujet des négociations pour être en mesure de suivre ce qui se passe et de les évaluer? Traditionnellement, les négociations fédérales-provinciales se sont déroulées à huis clos, sans être accessibles aux médias et sans consultation avec les parlementaires ou la population. Dans le cadre de ces négociations secrètes, on ne connaît même pas la position de départ des diverses administrations publiques. La population est tenue dans l'ignorance jusqu'à la dernière minute – à moins qu'il y ait un bris acrimonieux des négociations.* » (Mendelson, 1995)

Nous savons, toutefois, qu'à l'issue de la réunion de 2010 du Conseil de la fédération, les premiers ministres des provinces sont parvenus à un consensus visant à orienter le processus de renouvellement du Transfert canadien en matière de programmes sociaux et du Transfert canadien en matière de santé. Ils ont convenu que :

« *Des transferts fédéraux continus, stables et prévisibles sont indispensables pour soutenir la croissance économique. Les premiers ministres appuient l'engagement du gouvernement fédéral de maintenir l'accroissement prévu des principaux transferts aux autres*



administrations publiques à l'appui des soins de santé et des services sociaux ainsi que celui du Programme de péréquation. Les premiers ministres invitent le gouvernement fédéral à travailler avec les provinces et les territoires à un examen de ces dispositions, qui arriveront à échéance en 2014. Un engagement à long terme et un financement durable du logement sont aussi des éléments essentiels au soutien de la reprise économique. » (Conseil de la fédération 2010)

Néanmoins, le Transfert canadien en matière de santé, et, à un niveau moindre, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux ont occupé une plus grande place dans les médias récemment, alors que les négociations approchent. La plupart des grands médias font état d'opinions diverses sur ce sujet¹.

Le ministre des Finances a annoncé le 20 décembre 2011 que l'augmentation annuelle de 6 % du TCS et celle de 3 % du TCPS allaient être reconduites jusqu'en l'exercice 2016-2017. Il a annoncé par la même occasion que, après 2017, bien que le TCS et la péréquation soient liés à la croissance économique, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux au titre de l'enseignement postsecondaire et d'autres services provinciaux n'augmentera que de 3 % annuellement. Le gouvernement fédéral n'avait pas préalablement abordé l'échéance prochaine du TCS/TCPS.

4.0 Relations fédérales-provinciales-territoriales

« [Traduction] Nos arrangements fiscaux reflètent nos choix relatifs à la nature de notre communauté politique : une première vision qui célèbre le Canada en tant que communauté incluant tous les citoyens d'un océan à l'autre et une deuxième qui célèbre le Canada en tant qu'ensemble de communautés régionales liées entre elles ou en tant que collectivité de communautés. Vus sous cet angle, nos arrangements fiscaux constituent l'une de nos façons de définir les programmes sociaux que nous sommes engagés à poursuivre, la nature de la démocratie que nous allons mettre en pratique et la conception de communauté que nous allons renforcer.

¹ Par exemple :

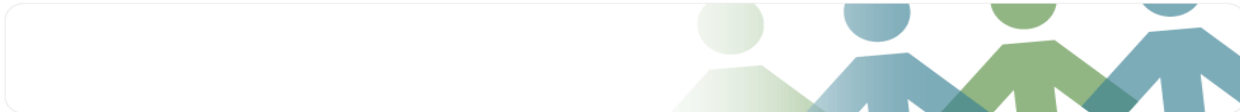
<http://opinion.financialpost.com/tag/canada-social-transfer>

<http://www.progressive-economics.ca/2011/12/20/modest-inflation-outstrips-wages-cst/>

<http://www.mowatcentre.ca/opinions.php?opinionID=46>

http://www.theglobeandmail.com/life/health/new-health/andre-picard/shrewd-tactics-not-the-same-as-good-health-policy/article2277226/?utm_medium=Feeds%3A%20RSS%2FAtom&utm_source=Opinions&utm_content=2277226

<http://www.emckemptville.ca/20111229/news/Year+End+Commentary,+MP+looks+back+on+busy,+productive+year+for+federal+government>



Les enjeux sont peut-être d'ordre technique et, dans le concret, les débats porteront inévitablement sur l'argent et le pouvoir. Mais nos arrangements fiscaux comportent des choix importants au sujet du genre de pays que nous voulons être. » (Banting, 2005)

4.1 Structure des compétences en matière de prestation des services sociaux : hier et aujourd'hui

En vertu de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la prestation des services sociaux relève de la compétence des provinces (Human Resources and Skill Development Canada, 2008). Il existe toutefois de nombreux moyens autres que ceux énumérés ci-dessus par lesquels les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent, l'un et l'autre, participer au financement et à la prestation des programmes sociaux, de la sécurité du revenu, et de l'enseignement postsecondaire. La multitude des sources de financement différentes a contribué à un accroissement de la complexité des secteurs financés et des mécanismes de financement. Le financement à l'intention des enfants provient du TCPS, alors que la Prestation nationale pour enfants et le financement de l'enseignement postsecondaire proviennent des budgets du fédéral et des provinces, de fondations et du TCPS.

Le partage des pouvoirs au Canada a évolué au fil des ans et nous a menés au point où, aujourd'hui, le gouvernement fédéral a compétence exclusive sur l'assurance-emploi, a une compétence partagée avec les provinces sur les pensions de vieillesse et la sécurité du revenu des personnes âgées et, en vertu de l'article 36 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, partage avec les provinces la responsabilité de « a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être; b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances; c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels. » Les services sociaux relèvent toujours de la compétence première des provinces, mais il est permis aux deux ordres de gouvernement d'investir dans ce secteur (Cameron, 2012).

Cela a pour conséquence que le gouvernement fédéral et ceux des provinces demeurent emmêlés dans la prestation de services et, en définitive, chaque ordre de gouvernement joue un rôle important à cet égard. Le gouvernement fédéral finance et administre l'assurance-emploi et le Régime de pensions du Canada. Les provinces et territoires administrent l'aide sociale et les régimes d'indemnisation des accidentés du travail. Les deux ordres de gouvernement offrent des prestations pour enfants, de même que plusieurs crédits d'impôt particuliers et remboursables (Caledon Institute of Social Policy, 2003).



Compte tenu du rôle distinctif que joue le gouvernement fédéral dans le financement de la majorité des programmes sociaux, à tout le moins en ce qui a trait à la sécurité du revenu, certaines personnes-ressources ont exprimé une préoccupation relative au fait que le gouvernement fédéral utilise trop peu son pouvoir de dépenser pour mettre en place des normes d'efficacité :

« [Traduction] *En matière d'enjeux globaux, telle la réduction de la pauvreté, [le gouvernement fédéral] considère que ceux-ci relèvent de la compétence des provinces. Personnellement, je trouve cette attitude très étrange, puisque le gouvernement fédéral est le dépositaire ou contrôle 80 % des programmes qui pourraient avoir des incidences à cet égard; il semble que le gouvernement soit quelque peu déconnecté de la réalité.* »
-John Stapleton, principal, Open Policy

4.2 Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS)

Tous les premiers ministres provinciaux et territoriaux, incluant le premier ministre du Québec, se sont rencontrés en 1998 et ont exposé les paramètres d'une entente sur le renouvellement de l'union sociale (Library of Parliament, 2007). Le gouvernement fédéral s'est subséquemment joint aux discussions et l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) a été produite et signée le 4 février 1999 par le gouvernement fédéral et toutes les provinces, sauf le Québec.

Le but de signer cette entente était de favoriser des relations de travail plus étroites entre les deux ordres de gouvernement. L'ECUS précisait clairement les rôles de chacun au chapitre des soins de santé, des services sociaux, de l'enseignement postsecondaire et de l'aide sociale. L'un des objectifs de l'ECUS était d'accorder la priorité à la coopération et à l'efficacité plutôt qu'au partage des compétences (Laurent & Vaillancourt, 2004).

Le Québec s'est opposé à la signature de l'ECUS pour deux raisons : 1) elle n'accordait pas de droit de retrait à une province ayant en place des services semblables et 2) elle reconnaissait et légitimait le pouvoir fédéral de dépenser comme moyen d'atteindre certains objectifs de politique sociale (Library of Parliament, 2007).

Bien que l'ECUS ait été plus décentralisée que les approches politiques préalables, sa principale différence ne résidait pas dans son caractère décentralisé, mais plutôt dans les principes mutuellement convenus qu'elle contenait et l'accent mis sur la collaboration pour atteindre des objectifs nationaux en matière de santé et de programmes sociaux. De l'avis de certains spécialistes, cette entente était mutuellement bénéfique du fait qu'elle permettait au gouvernement fédéral d'en arriver à des ententes portant sur un financement plus prévisible et aux provinces de pouvoir compter sur un financement stable pour les services qu'elles offraient



(Cameron, 2004). Toujours selon Cameron, cette entente contribuait à améliorer les choses au chapitre de la transparence, de la reddition de compte, de même que pour éviter la redondance. Bien que l'ECUS ait été perçue comme positive dans le domaine par de nombreux spécialistes des politiques sociales, son statut et son importance actuels demeurent difficiles à préciser.

« [Traduction] *L'ECUS est une entente conclue entre toutes les provinces et le gouvernement fédéral en 1999 [...], puis c'est comme si elle avait soudainement été abandonnée. Conséquemment, une question se pose à savoir si nous avons ou non une ECUS. [...] Existe-t-elle ou non, régit-elle quoi que ce soit, quel sens doit-on lui donner?* » -Martha Friendly, directrice générale, Childcare Resource and Research Unit

« *L'Entente-cadre sur l'union sociale a existé pendant quelque temps. Il appert qu'elle ne signifiait pas grand-chose et qu'elle avait été conclue par la fédération aux seules fins de l'élaboration de politiques, de l'élaboration de normes applicables aux programmes sociaux, ainsi que de la participation de la société civile à l'élaboration de ces normes. Malheureusement, l'ECUS n'a jamais eu d'importance et n'a certes pas été mise à contribution.* - Shelagh Day, militante des droits de la personne, directrice, *Poverty and Human Rights Centre*

4.3 Modèles changeants du financement et des engagements

Le TCSPS visait initialement à contrôler les engagements de dépenses du gouvernement fédéral au chapitre des programmes sociaux des provinces et à inciter les provinces à limiter les dépenses excessives relatives au financement de contrepartie du RAPC (Smart, 2005). À compter de 1997, toutefois, on était moins préoccupé par les dépenses excessives. Depuis lors, les budgets fédéraux prévoient des montants stables ou moindres au titre du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), mais, en contrepartie, les dépenses des provinces ont augmenté (Smart, 2005). De ce fait, les autorités fédérales ont été pressées d'augmenter les sommes transférées aux provinces (Smart, 2005). Des auteurs du Fraser Institute affirment également que les dépenses fédérales au chapitre de la santé, de l'éducation et de l'aide sociale, effectuées par le biais du TCPS et du TCS, ont augmenté entre 1999 et 2005 (Clemens, Veldhuis, & Palacios, 2007). Par ailleurs, d'autres spécialistes avancent que les investissements fédéraux, notamment ceux effectués par le biais des transferts, ont de fait diminué avec le temps (Cameron, 2012). St-Hilaire (2005) établit une distinction entre le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux; selon lui, nous disposons « d'un instrument actif de transfert social et de deux autres qui sont plutôt moribonds, dont la croissance dépasse à peine le taux d'inflation et le taux de croissance de la population dans un avenir prévisible. »



En outre, une multitude de modèles autres que le TCPS sont actuellement utilisés pour financer le secteur des politiques sociales, notamment des suppléments du transfert, des fonds en fiducie, des arrangements spéciaux de financement et des fondations sans lien de dépendance (Laurent & Vaillancourt, 2004). Certains avancent que cela complique les relations fédérales-provinciales-territoriales et rend de plus en plus difficile pour les citoyens d'exiger que leurs gouvernements rendent compte de leurs actions, ce qui pourrait avoir des répercussions sur l'engagement citoyen (Laurent & Vaillancourt, 2004).

4.4 Évolution des rôles et relations

Typiquement, les personnes qui s'intéressent aux transferts intergouvernementaux s'intéressent aussi aux rôles et aux niveaux de responsabilité respectifs de deux ordres de gouvernement. Le virage graduel, mais important, qui s'est opéré depuis un demi-siècle dans l'approche des politiques sociales et des relations fédérales-provinciales-territoriales a été à l'origine de nombreux débats

4.4.1 Tendances

Certains spécialistes mettent en lumière divers moyens par lesquels le gouvernement fédéral a modifié sa relation avec les provinces au chapitre du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, en devenant de plus en plus décentralisé; ils voient en cet état de fait une détérioration des relations FPT au cours de la dernière décennie. Il s'en trouve pourtant pour affirmer le contraire, soit que cela démontre un respect pour les champs relevant de la compétence des provinces en vertu de la constitution. Le débat public s'étant déplacé sur la question des déficits et de la dette, le gouvernement fédéral se montre maintenant réticent à revenir à une formule de transferts intergouvernementaux comme moyen d'atteindre des objectifs de politique sociale (St-Hilaire, 2005). Ce même auteur souligne que le gouvernement fédéral a récemment indiqué préférer nettement des initiatives de dépenses directes à des transferts, car les dépenses directes permettent au gouvernement fédéral de demeurer en plein contrôle et de s'assurer une plus grande visibilité.

Un débat soutenu sur le pouvoir fédéral de dépenser a cours depuis les années 1960. On a maintes fois tenté de renforcer ou d'affaiblir ce pouvoir par le biais de réformes constitutionnelles proposées (*Accord du lac Meech* de 1987, *Accord de Charlottetown* de 1992). Plus récemment, les débats entourant le pouvoir fédéral de dépenser et les efforts visant à le modifier ont plutôt eu cours dans des contextes non constitutionnels, dans le cadre de l'élaboration d'une union sociale renouvelée ou d'efforts visant à rétablir l'équilibre fiscal (Anderson & Findlay, 2010).



Selon Graefe (2006), la nature des relations fédérales-provinciales n'a pas été altérée énormément au fil du temps, malgré la référence à la décentralisation apparaissant ci-dessus. Il affirme que le gouvernement fédéral continue d'exercer un contrôle sur les programmes provinciaux d'aide sociale et cite en exemple la Prestation nationale pour enfants. Selon lui, le gouvernement fédéral a toujours une relation hiérarchique avec les provinces et joue un rôle certain au chapitre de la citoyenneté sociale Graefe (2006). D'autres soulignent que les provinces ont généralement échoué dans leurs efforts de négocier avec le gouvernement fédéral, parce que les Canadiens (hors Québec) voient le gouvernement fédéral comme le joueur le plus apte à créer et à maintenir une citoyenneté sociale pancanadienne (Noël, 2000).

4.4.2 Types de fédéralisme

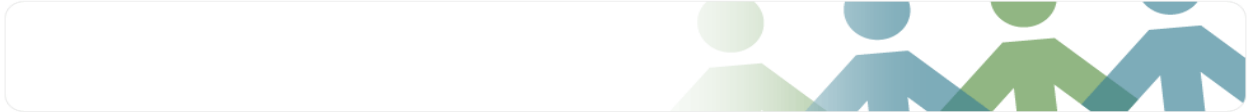
Bien que la notion de fédéralisme puisse sembler abstraite ou théorique, il s'agit en fait d'une façon efficace de caractériser les relations fédérales-provinciales-territoriales au Canada ainsi que leur évolution au fil des ans. Comme le modèle de financement des programmes sociaux dépend de l'approche des relations fédérales-provinciales-territoriales qui prévaut au sein du gouvernement, le type de fédéralisme en place a son importance.

Fédéralisme d'ouverture

Au cours des années 1950 et 1960, là où nous avons entamé notre discussion sur les transferts d'argent du gouvernement fédéral aux provinces, on désignait le fédéralisme en termes de « fédéralisme d'ouverture ». Le RAPC a lui-même été décrit comme « potentiellement le produit le plus harmonieux à être issu de la période du fédéralisme d'ouverture » (Dyck, 1976). Ce modèle particulier régit la répartition des champs de compétence entre les gouvernements régionaux et fédéraux et est décrit comme un fédéralisme « coopératif, flexible, administratif ou exécutif »; il implique une interdépendance mutuelle, une approche commune de résolution de problème chez les élus ainsi que la présence limitée ou l'absence de liens hiérarchiques entre les divers ordres de gouvernement au Canada (Smiley, 1987).

Fédéralisme classique

Le type de fédéralisme qui parvient de plus près à décrire l'approche actuelle du Transfert canadien en matière de programmes sociaux est le fédéralisme classique, dans le cadre duquel le gouvernement fédéral est peu impliqué dans les champs de responsabilité provinciaux et la prestation de services est hautement décentralisée. Ce type de fédéralisme est caractérisé par un processus décisionnel unilatéral, un contrôle provincial ferme et un recours restreint au pouvoir fédéral;



de dépenser (Smiley, 1987). Le mouvement vers un fédéralisme classique a été graduel et soutenu au cours des dernières décennies.

Le fédéralisme d'ouverture du gouvernement Harper

Au moment de son élection, le gouvernement Harper s'est engagé à pratiquer un « fédéralisme d'ouverture » qui, sans être défini clairement, suggérait l'adoption de positions politiques concrètes. Notons que le fédéralisme d'ouverture suggéré n'est pas très différent du fédéralisme classique dans la façon dont il est mis en pratique.

Le discours du Trône de 2007 annonçait que le gouvernement allait légiférer dans le but de limiter le pouvoir fédéral de dépenser pour des programmes à frais partagés dans des champs relevant de la compétence des provinces (Telford, Graefe, Banting, 2008).

« Notre gouvernement estime que les compétences constitutionnelles de chaque ordre de gouvernement doivent être respectées. À cette fin, et guidé par notre vision d'un fédéralisme d'ouverture, notre gouvernement déposera un projet de loi qui imposera des limites explicites à l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser pour de nouveaux programmes à frais partagés dans les compétences exclusives des provinces. Cette loi autorisera les provinces et les territoires à se retirer de ces nouveaux programmes, avec juste compensation, s'ils en offrent qui sont compatibles. » (Extrait du discours du Trône de 2007)

On retrouve un langage semblable dans le budget fédéral de 2007.

« Le budget de 2007 confirme à nouveau l'engagement du gouvernement de limiter le recours au pouvoir fédéral de dépenser, de manière à s'assurer que :

- *les provinces et les territoires ont le droit de se retirer de programmes à frais partagés fédéraux et touchent une indemnité s'ils les remplacent par des programmes comparables comprenant des structures comparables de reddition de comptes;*
- *les nouveaux programmes à frais partagés dans des secteurs de compétence provinciale obtiennent le consentement de la majorité des provinces. »* (Budget fédéral 2007)

L'approche de fédéralisme d'ouverture du gouvernement Harper semble comporter six éléments, selon la définition de Young (2006) :



- un processus ordonné de relations fédérales-provinciales
- un respect mutuel dans les négociations; des engagements basés sur des principes
- des provinces fortes
- un constructivisme rigoureux en matière constitutionnelle
 - préciser les rôles d'Ottawa et des provinces
 - respecter le partage des compétences établi dans la *Loi constitutionnelle*
- exceptions applicables au Québec
 - une reconnaissance plus large du fait que le gouvernement du Québec a des responsabilités particulières au chapitre de la culture et des institutions
- correction du déséquilibre fiscal
 - en augmentant les paiements de péréquation, en majorant d'autres transferts, en réduisant les impôts de manière à permettre aux provinces d'augmenter les leurs ou de transférer des points d'impôt
- compétence des provinces relative aux municipalités
 - les provinces contrôlent les municipalités et cette règle s'applique partout au Canada
 - une décentralisation croissante du gouvernement

Toutes les personnes-ressources ont traité de l'approche du gouvernement fédéral en fonction de la façon dont elle était présentée dans la littérature, à savoir une approche non interventionniste représentant une tendance vers une décentralisation accrue :

« [Traduction] *Je crois que le gouvernement fédéral souhaiterait se retirer le plus possible du financement des services sociaux. Il ne peut pas le faire en matière de santé en raison de sa valeur symbolique, mais je crois qu'il aimerait amoindrir le rôle du fédéral le plus possible.* »

-Barbara Cameron, Université York

« [Traduction] *Selon moi, le gouvernement fédéral joue un rôle inadéquat, mais certainement très efficace de la perspective du gouvernement fédéral. Je crois, en effet, que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle beaucoup plus actif et engagé, mais les conservateurs ne voient pas les choses du même œil. On ne peut parler d'efficacité qu'en regard de certains buts et les buts que je fixerais différeraient de ceux fixés par le gouvernement fédéral.* » -Ernie Lightman, professeur émérite de politique sociale, Université de Toronto

« [Traduction] *Le gouvernement Harper conçoit le rôle du gouvernement fédéral comme très étroit. Il croit essentiellement que son rôle se limite*



aux forces armées, à la politique étrangère et à la fiscalité. » - Shelagh Day, militante des droits de la personne, directrice générale, Poverty and Human Rights Centre

+

4.4.3 Le cas du Québec

Notre analyse documentaire a révélé sans contredit que le Québec a une perspective différente de celles des autres provinces des relations fédérales-provinciales-territoriales ainsi que de la valeur du fédéralisme, de la péréquation et des transferts. Cela a eu une incidence considérable sur la capacité des autres provinces de négocier avec le gouvernement fédéral. Cela signifie en outre que tous les modèles de fédéralisme théoriquement en place comportaient toujours certaines exceptions pour le Québec. Il nous faudra, à mesure que nous irons de l'avant, continuer de tenir compte de la position particulière du Québec et, peut-être, faire preuve de plus de créativité que par le passé en concevant et en appliquant des changements au Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Le document de Telford, Graft & Banting (2008) traite en profondeur de la position du Québec relative au Transfert canadien en matière de programmes sociaux et au Transfert canadien en matière de santé².

Certaines personnes-ressources ont aussi parlé de la nécessité d'un fédéralisme asymétrique et ont affirmé, dans quelques cas, que leurs réflexions et suggestions ne s'appliquaient pas au Québec. Elles ont de plus souligné que l'incapacité historique du Canada de prendre en compte la particularité du Québec s'était dressée comme une barrière à l'élaboration de principes ou normes communs.

« [Traduction] *Le Parlement du Canada a reconnu le Québec comme nation et cette question est étroitement liée aux transferts sociaux aux provinces. Il faut s'y attaquer, sans pour autant aller vers un modèle de décentralisation complète.* » -Barbara Cameron, Université York

« [Traduction] *Il existe deux obstacles majeurs au changement. [...] Le deuxième de ces obstacles, c'est notre incapacité d'accommoder une grande minorité nationale au Québec dans le cadre que nous avons établi. Toute la question de l'égalité des provinces se dresse alors comme un obstacle dans nos échanges.* -Barbara Cameron, Université York

« [Traduction] *Eh! bien je crois que le fédéral devrait jouer un rôle plus large, mais il faut aussi reconnaître le statut particulier du Québec.* »

² Pour plus de renseignements relatifs à la position du Québec, cf. Telford, H., Graefe, P., et Banting, K. (2008). Defining the Federal Government's Role in Social Policy: The Spending Power and Other Instruments. *Political Studies*, 9(3).



-Ernie Lightman, professeur émérite de politique sociale, Université de Toronto

« [Traduction] *Je serais disposé à accorder au Québec toute l'autonomie qu'il désire et je serais très à l'aise de le faire. Il me serait par ailleurs plus difficile de donner mon aval à des arrangements asymétriques avec les autres provinces.* » -Ernie Lightman, professeur émérite de politique sociale, Université de Toronto

5.0 Enjeux découlant de l'actuel Transfert canadien en matière de programmes sociaux

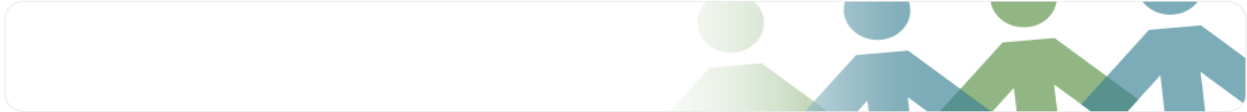
De nombreux enjeux ont été mis en lumière en lien avec le TCPS dans sa forme actuelle. La littérature trace un portrait d'un système extrêmement défaillant qui comporte une gamme d'enjeux critiques auxquels il faudrait s'attaquer.

5.1 Enjeux liés à la reddition de compte

Les lacunes au chapitre de la reddition de compte constituent certes l'enjeu le plus important découlant actuellement du TCPS. Ces lacunes sont manifestes dans trois relations de reddition de compte décrites par Cameron (2102) : les comptes que doivent rendre les législateurs à la population en lien avec la réalisation de droits sociaux; les comptes que doit rendre le pouvoir exécutif fédéral à la Chambre des communes relativement à la dépense d'argent fédéraux à des fins autorisées; les comptes que doivent se rendre réciproquement les pouvoirs exécutifs des instances fédérales et provinciales en lien avec les obligations qu'ils ont les uns envers les autres en vertu des arrangements de transfert. La plupart des autres critiques ont décrit avec moins de détail les relations au chapitre de la reddition de compte, mais ont affirmé tout aussi clairement l'existence d'une crise afférente à la reddition de compte.

5.1 Aucune reddition de compte à la population

Les citoyens ne sont pas en bonne position pour exiger que le gouvernement rende des comptes ou pour vérifier l'utilisation que font les provinces et territoires des transferts fédéraux (Kershaw, 2006). Cette question a été soulevée par des spécialistes des politiques dans des écrits universitaires, mais aussi par des citoyens dans des médias populaires. Il est présentement très difficile pour des citoyens : a) de comprendre la complexité des rôles et de connaître les acteurs impliqués dans le financement et la prestation de divers services sociaux et b) de contrôler où l'argent est dépensé, une fois qu'ils ont identifié qui le dépense. En outre, si des citoyens devaient s'élever contre la façon dont le TCPS est dépensé



dans une province, il leur manquerait un mécanisme précis pour faire valoir leurs doléances.

5.1.2 Aucune reddition de compte intergouvernementale

Les provinces et territoires ne sont pas requis de rendre compte au gouvernement fédéral de la façon dont ils utilisent les montants transférés ou des effets de ces dépenses. (Library of Parliament, 2011). L'arrangement actuel ne répond pas au besoin de l'administration fédérale et des administrations provinciales de se rendre réciproquement des comptes. Comme il n'existe pas de conditions, aucune forme de surveillance ou de rapport obligatoires et aucun mécanisme coercitif, les provinces doivent se montrer prudentes ou répondre au gouvernement fédéral de la façon dont elles ont dépensé les sommes provenant du TCPS.

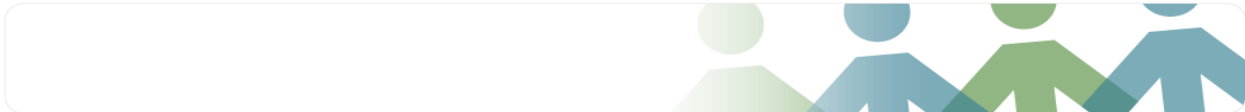
Certaines des personnes-ressources ont également beaucoup parlé des lacunes des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de reddition de compte.

« [Traduction] *À mon avis, il existe un problème lié au défaut du gouvernement fédéral, non seulement l'actuel, mais aussi d'autres au cours des dernières années, de définir clairement son rôle et d'expliquer pourquoi il finance les provinces pour dispenser des programmes sociaux, de même qu'un problème lié à l'incapacité de mettre en place des mécanismes efficaces de reddition de compte.* » — Barbara Cameron, Université York

« [Traduction] *Le gouvernement fédéral joue manifestement un rôle dans le financement de services sociaux, mais, à mon avis, il le fait de manière très inefficace, car il n'y a aucun suivi, non plus que des buts et objectifs clairement établis...* » -Martha Friendly, directrice générale, Childcare Resource and Research Unit

5.1.3 Une illusion de conditionnalité

Comme il existe une appellation propre à ce transfert, mais aucune condition rattachée au TCPS, cela donne aux citoyens l'illusion que les sommes sont dépensées dans des secteurs particuliers, alors que ce n'est peut-être pas vraiment le cas. Le Caledon Institute of Social Policy (2003) souligne à quel point cette illusion est convaincante et commode, puisqu'elle constitue un compromis entre la résistance des provinces à la conditionnalité et le problème de subventions fédérales ne comportant aucune exigence. « [Traduction] *Toutefois, ce compromis n'en est pas un du tout; il s'agit simplement d'une façon de montrer qu'on fait quelque chose, alors qu'on ne fait rien.* » Caledon Institute of Social Policy (2003). Ces mêmes auteurs poursuivent en affirmant :



« [Traduction] *Que le TCPS soit scindé en deux, trois ou dix fonds distincts, qu'on les appelle sociaux, postsecondaires ou autres, n'a qu'une valeur symbolique tant que le transfert n'est assorti d'aucune condition et ne requiert pas des provinces d'adapter leur comportement.* » -Caledon Institute of Social Policy (2003)

« [Traduction] *Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux est essentiellement le nom donné à un transfert inconditionnel qui s'ajoute aux recettes générales des provinces et qui n'a aucune incidence sur celles-ci, si ce n'est de leur procurer un peu de revenus supplémentaires.* » -Michael Mendelson, chercheur principal, Caledon Institute of Social Policy

« [Traduction] *Un programme de transferts n'a des effets que s'il est assorti de conditions.* » -Michael Mendelson, chercheur principal, Caledon Institute of Social Policy

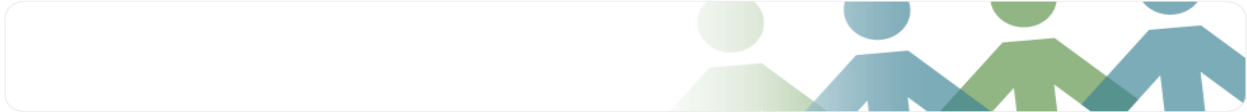
5.2 Enjeux liés aux rôles et aux relations

5.2.1 Évolution des rôles

De nombreux auteurs ont souligné que les rôles FPT ont évolué au fil des ans, mais qu'on n'est pas parvenu à s'attendre sur ces rôles à chacune des étapes de leur évolution. Il en découle qu'aucune sphère de gouvernement n'est clairement responsable de la prestation des programmes clés et, de l'avis de certaines personnes-ressources, que chacun des ordres de gouvernement blâme l'autre si les choses vont mal.

Selon St-Hilaire (2005), bien que les provinces ne soient pas censées agir comme un organe administratif du gouvernement fédéral, elles doivent le faire parce qu'elles ne disposent pas actuellement d'une capacité fiscale suffisante pour agir dans leur rôle prévu. Cela est attribuable au fait que le gouvernement fédéral occupe trop d'espace fiscal, tout en continuant de transférer trop peu d'argent aux provinces (St-Hilaire, 2005). En outre, de l'avis de certains citoyens, le gouvernement fédéral constitue le niveau compétent et le plus investi pour régir les services sociaux; cette vision pose un obstacle à la mise en œuvre de changements radicaux dans le système de financement.

Un autre enjeu a surgi dans le cadre de notre recherche, en l'occurrence l'incapacité de s'attaquer au déséquilibre fiscal vertical sans passer par une redistribution permanente de points d'impôt ainsi que l'incapacité de transférer des points d'impôt parce que cela limiterait le pouvoir fédéral de dépenser, ce qui



exigerait en retour une modification complète du modèle actuel de fédéralisme classique (ou d'ouverture).

5.3 Enjeux liés au financement

5.3.1 Des incitatifs dénaturés

Selon Michael Smart (2005), les dépenses provinciales contribuent à faire augmenter les transferts fédéraux en raison des dépenses cumulatives en santé que doit couvrir le gouvernement fédéral. Il rapporte que le système actuel d'arrangements fiscaux contribue à dénaturer les incitatifs des gouvernements, ce qui engendre un système de transferts très différent de celui qu'on avait envisagé. Il traite aussi de la notion de « fédéralisme de chéquier » en vertu de laquelle les provinces /territoires demandent toujours plus d'argent, ce qui entraîne une renégociation constante des transferts. Cette renégociation constante est à l'origine de divers problèmes :

- le problème du renflouement : les provinces n'ont aucun incitatif à contrôler leurs dépenses puisqu'il en résulterait que leur financement soit amputé;
- le problème du « bassin commun » [common pool problem] : une concurrence existe entre les provinces dans le but d'exploiter les contribuables des autres provinces par le biais de négociations fiscales avec le gouvernement fédéral ;
- le problème de l'illusion fiscale : l'augmentation des transferts contribue à une augmentation des taxes et impôts au niveau fédéral (et crée l'illusion que les provinces se battent pour obtenir de l'argent pour leurs citoyens, alors que, finalement, ce sont ces mêmes citoyens qui ont à payer la note (Smart, 2005).

5.3.2 La formule de calcul

Avant l'exercice 2007-2008, la formule utilisée pour calculer la valeur par habitant de chaque élément du TCPS (le transfert en espèces et le transfert uniforme de points d'impôt) permettait d'assurer que la somme de ces montants soit égale pour chaque province et territoire. Plus récemment, certaines préoccupations ont été exprimées quant à la pertinence et au manque de transparence soutenu de l'arrangement portant sur le transfert de points d'impôt. Ce type d'arrangement a pour effet que certaines provinces sont plus dépendantes que d'autres, notamment Terre-Neuve-et-Labrador, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, et le Manitoba (Clemens, Veldhuis, & Palacios, 2005). Comme dans le cas de la péréquation, l'équité de la formule utilisée pour établir le montant des transferts a toujours soulevé des questions et continuera vraisemblablement d'en soulever



5.3.3 Les déséquilibres fiscaux

Le déséquilibre fiscal tant vertical qu'horizontal pose problème au chapitre du TCPS. Un déséquilibre fiscal vertical se produit lorsque les revenus excédentaires du gouvernement fédéral ne sont pas répartis assez convenablement et alors que les provinces ne sont pas en mesure de respecter leurs propres engagements de dépenses. Il ne s'agit pas d'un problème inhérent au financement en matière de politique sociale, mais plutôt d'un problème qui surgit à l'occasion, en raison de la valeur des transferts; et c'est un problème parce qu'un financement inadéquat nuit à la prestation de services.

Un déséquilibre fiscal horizontal survient lorsque chacune des provinces n'a pas la même capacité de générer des revenus et que les sommes versées aux différentes provinces par le gouvernement fédéral sont inégales; il s'agit donc d'une question rattachée à la péréquation. Dans bien des cas, les provinces sont si préoccupées par le déséquilibre fiscal horizontal, qu'elles investissent beaucoup de temps et d'énergie à le résoudre – y consacrant une attention qui aurait pu autrement être centrée sur le cadre plus large des paiements de transfert.

6.0 Les transferts sociaux et les droits sociaux de citoyenneté

La *Déclaration universelle des droits de l'homme* prévoit que « *Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays.* » (Assemblée générale des Nations Unies, 1948). Cette disposition a été ratifiée par le Canada, mais n'a jamais été réalisée pleinement.

Les transferts constituaient, à une époque donnée, des outils constructifs pour réaliser les droits sociaux, mais ils sont devenus destructifs lorsque le gouvernement fédéral a unilatéralement réduit les sommes transférées aux provinces, puis éliminé les conditions rattachées à ces fonds (Cameron, 2012). Certains militants des droits de la personne s'inquiètent de plus en plus de la situation au chapitre de la reddition de compte et ont demandé au gouvernement de : rétablir les conditions qu'il avait éliminées des transferts sociaux; d'établir de nouvelles normes en matière d'enseignement postsecondaire, de logement et de pauvreté; de mettre en place de nouveaux programmes de garde des enfants, assortis de normes coercitives (Cameron, 2012).

« [Traduction] *Il y a beaucoup d'avantages à ce que des normes liées aux droits de la personne servent de toile de fond à des programmes sociaux.*



Il importe donc que le Canada soit signataire du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui garantit que toute personne jouit d'un niveau de vie adéquat, qui inclut la nourriture et un abri ou un logement. On discute beaucoup à l'échelle internationale de ce qui est "adéquat", surtout lorsque ce terme s'applique au logement. Ces discussions nous sont particulièrement utiles et peuvent contribuer à notre compréhension domestique de normes et conditions applicables aux programmes sociaux. » -Shelagh Day, militante des droits de la personne, directrice générale, Poverty and Human Rights Centre

Les gens vivant dans la pauvreté au Canada ont grandement souffert de la décision d'abolir le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et les normes dont il était assorti (Howlett, 2006).

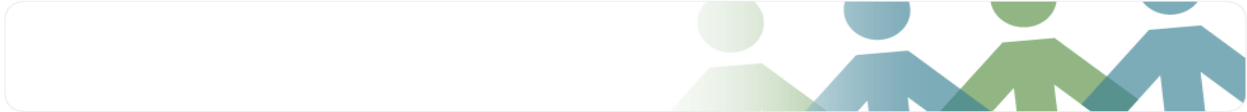
« [Traduction] Le fossé de la pauvreté s'est élargi depuis plus d'une décennie et les taux de prestations d'aide sociale sont loin d'être adéquats. Nous forçons les personnes les plus défavorisées à vivre dans des circonstances de plus en plus pénibles, parce qu'aucune condition n'est rattachée aux transferts, exigeant que les taux de prestations d'aide sociale permettent d'assurer un niveau de vie convenable. » -Shelagh Day, militante des droits de la personne, directrice générale, Poverty and Human Rights Centre

L'union sociale et économique du Canada comprise dans l'Accord de Chalottetown, l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) et le Conseil de la fédération n'ont pas été perçus comme des initiatives qui renforcent les droits sociaux (Cameron, 2012). Ces cadres de travail n'ont pas eu l'impact nécessaire pour contribuer de manière concrète à la réalisation de droits sociaux. En fait, certaines des personnes-ressources ont remis en question l'existence de l'ECUS, affirmant que les administrations provinciales et fédérale ne faisaient pas preuve de la volonté requise pour mettre l'ECUS à exécution.

7.0 Rôles possibles du gouvernement fédéral dans le futur

Réfléchissant en dehors des sentiers battus du système actuel, de nombreux auteurs ont proposé des options de réforme, qui modifieraient radicalement les relations FPT actuelles et la façon de financer le TCPS.

Selon l'un des ces auteurs, plutôt d'axer l'approche sur la décentralisation, il serait préférable de transférer des compétences qui profiteraient d'une approche nationale de la part des gouvernements fédéral et provinciaux. Parmi celles-ci, l'assurance-médicaments, l'aide sociale et la formation liée au marché du travail – des champs où le gouvernement fédéral pourrait renforcer ses activités et



programmes existants et qui pourraient profiter d'une approche nationale plus coordonnée (Lee, 2006). John Stapleton a été l'une des personnes-ressources à aborder cette idée :

« [Traduction] *Le genre de normes que j'aimerais voir impliquerait que le gouvernement fédéral prenne l'initiative dans certains secteurs, telle la réduction de la pauvreté, qu'il endosse les normes en matière de santé (p. ex. en matière d'assurance-médicaments et de soins dentaires) ou les normes afférentes aux services de base auxquels tout Canadien peut s'attendre. J'aimerais du même coup qu'il joue un rôle moins important au chapitre de l'assurance-emploi.* » -John Stapleton, principal, *Open Policy*

D'autres auteurs ont préconisé des modifications constitutionnelles qui se traduiraient par des pouvoirs et une autonomie accrues des provinces.

Une proposition, émanant de la Commission Séguin au Québec (2002), et reprise par plusieurs des premiers ministres provinciaux de l'époque, voulait que le gouvernement fédéral transfère des points d'impôt aux gouvernements des provinces. Dans un tel scénario, les transferts fédéraux, tels le TCS et le TCPS seraient éliminés et, en contrepartie, la totalité des recettes fiscales fédérales serait transférée aux provinces (Smart, 2005). Selon certaines des personnes-ressources, cela semblait correspondre au désir du gouvernement fédéral. Celles-ci ont aussi parlé de la nature problématique du transfert de points d'impôt du fait qu'il en résulte une incapacité conséquente pour le gouvernement fédéral d'utiliser son pouvoir fédéral de dépenser pour assurer l'adéquation des programmes sociaux à l'échelle du pays.

« [Traduction] *Le gouvernement fédéral actuel aimerait transférer des points d'impôt aux provinces afin qu'il n'ait plus à effectuer des transferts en espèces. Cela présente, selon moi, d'énormes problèmes. Je conçois les transferts aux provinces et territoires comme l'un des outils les plus importants dont dispose le Canada en matière de droits de la personne pour assurer que tous les Canadiens, où qu'ils habitent, puissent avoir accès à des programmes sociaux de qualité raisonnable, nécessaires pour assurer leur bien-être.* » - Shelagh Day, militante des droits de la personne, directrice générale, *Poverty and Human Rights Centre*

Bien que toutes ces réformes radicales soient possibles au chapitre de la répartition des compétences, aucune n'est très probable (Cameron, 2012); ainsi, le reste de ce document focalisera sur des options et solutions qui seraient efficaces dans la cadre de la répartition des compétences existante.



Toutes les personnes-ressources s'entendaient qu'il était peu probable que des changements se produisent dans le contexte politique actuel, principalement en raison de considérations afférentes à la politique plutôt qu'aux politiques.

« [Traduction] *Ainsi, je ne crois pas que le Transfert canadien en matière de programmes sociaux fera l'objet de discussions. Selon moi, ils se limiteront à présenter ce qu'ils entendent faire et on en restera là.* »
-Michael Mendelson, chercheur principal, *Caledon Institute of Social Policy*

« [Traduction] *Les politiques et la politique sont deux choses différentes. La politique ou l'idéologie politique sous-tend des politiques de nature particulière.* » -Martha Friendly, directrice générale, *Childcare Resource and Research Unit*

« [Traduction] *La plupart des obstacles au changement sont de nature idéologique, c'est-à-dire qu'ils sont liés à certains gouvernements et non à d'autres; chacun a sa propre perspective idéologique et la perspective qui domine au sein de notre gouvernement actuel, c'est celle d'un gouvernement de taille réduite. Cela ne se limite pas à de simples compressions, mais détermine aussi jusqu'à quel point le gouvernement national offre directement des services et jusqu'à quel point il finance et gère ces services par le biais de son financement.* » -Margot Young, professeure, Faculté de droit, Université de Victoria

7.1 Instruments dont on dispose en matière de politique

De nombreuses options s'offrent qui pourraient être utilisées pour s'attaquer à la crise en matière de reddition de compte et à d'autres problèmes liés au Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Les notions d'*objectifs*, de *principes*, de *normes* et de *conditions* sont toutes distinctes et seront précisées. Dans le présent contexte, *objectifs* fait référence aux buts globaux que le gouvernement fédéral cherche à atteindre. Les *principes* servent à établir des lignes directrices régissant la façon dont on devrait poursuivre ces buts. On pourrait concevoir les *normes* comme des repères permettant de juger de l'adéquation de programmes ou services publics. On définira les *conditions* comme des exigences explicites pour l'attribution d'un financement fédéral, en vertu desquelles ce financement pourrait être réduit ou retenu, si on ne s'y conforme pas (Torjman & Battle, 1995).

7.1.1 Les Objectifs

Selon le *Caledon Institute of Social Policy* (2003), il est possible d'imposer des conditions efficaces, mais avant de ce faire, il doit préalablement exister une



vision commune de ce à quoi devrait ressembler le système de sécurité du revenu du Canada. Certaines visions globales et certains objectifs particuliers ont été proposés pour le Transfert canadien en matière de programmes sociaux. L'un des objectifs qui ressortent est d'assurer de faire respecter les droits sociaux et humains enchâssés dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* pour tous les Canadiens. Un autre auteur suggérait que le système de sécurité sociale du Canada cherche à atteindre les objectifs qui suivent : compenser les lacunes du marché du travail; assurer une protection contre les risques courants et les menaces à la sécurité économique, incluant le chômage, la maladie, les accidents et l'invalidité; assurer un revenu minimal en deçà duquel aucun citoyen ne devrait tomber (Torjman & Battle, 1995). Le *Caledon Institute of Social Policy* (2003) suggère que, tout le moins, le TCPS énonce explicitement l'objectif d'assurer que tous les citoyens dans le besoin puissent bénéficier d'un filet de sécurité du revenu dans toutes les régions du pays. Une autre suggestion a trait à la réalisation des droits sociaux (Cameron, 2012).

Quels que soient les objectifs retenus, la plupart des spécialistes et des personnes-ressources interviewés étaient d'avis qu'une vision unifiée du système de sécurité sociale s'imposait et que le gouvernement fédéral s'avérait l'acteur approprié pour articuler cette vision.

« [Traduction] *Je crois qu'il faudrait d'autres conditions. À mon avis, les conditions fédérales devraient être liées clairement au rôle que joue le fédéral pour maintenir un ensemble de droits sociaux, commun à tous les Canadiens. Par conséquent, je ne crois pas que le gouvernement fédéral ait à se prononcer sur les détails relatifs à la façon dont les programmes et services sont offerts, mais il doit veiller à ce qu'ils soient abordables et accessibles, et imposer des conditions de ce genre.* » -Barbara Cameron, Université York.

« [Traduction] *Il nous faut établir quels programmes sont essentiels au bien-être des Canadiens, tels que l'éducation, les soins de santé, la sécurité du revenu et le logement. Puis il nous faut assurer la mise en place d'arrangements stables relatifs au niveau de financement et définir des normes communes d'admissibilité et d'adéquation afin de faire en sorte qu'ils soient cohérents et adéquats pour tous à l'échelle du pays.* » - Shelagh Day, militante des droits de la personne, directrice générale, Poverty and Human Rights Centre

« [Traduction] *Le gouvernement fédéral constitue vraiment le seul ordre de gouvernement à posséder la capacité fiscale de garantir l'égalité de l'expérience canadienne. Et même si ces programmes relèvent de la compétence des provinces, le fait que le gouvernement fédéral ait la capacité fiscale de prélever des impôts permet aux provinces de rendre*



*l'expérience canadienne relativement uniforme. Cela fait partie du processus d'édification d'une nation plutôt de dire « c'est dommage, ces programmes fonctionnent différemment dans différentes provinces. » »
-John Stapleton, principal, Open Policy*

7.1.2 Les normes

On pourrait concevoir les normes comme des repères permettant de juger de l'adéquation de programmes ou services publics ou comme des seuils minimums en deçà desquels aucune prestation de service ne devrait descendre. Certains ont suggéré que, dans le contexte du TCPS, les prestations d'aide sociale pourraient être établies en tant qu'un pourcentage d'une mesure de référence (p. ex. 80 % du seuil de la pauvreté ou 85 % du seuil de la pauvreté après impôt) et qu'il pourrait être requis de les indexer annuellement en fonction du coût de la vie.

Les meilleures pratiques sont des approches exemplaires déjà en place, dont l'efficacité a été démontrée et ayant pour but de contribuer à l'amélioration de la qualité. Elles sont différentes des normes et constituent plutôt des lignes directrices axées sur un fonctionnement optimal. Battle et Torjman (1995) suggèrent que les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient mettre au point des pratiques exemplaires relatives à certains aspects de l'aide sociale et des services sociaux, en collaborant avec des usagers, des fournisseurs de services, des spécialistes de la politique sociale, des universitaires, et des administrations provinciales et locales. Celles-ci devraient en outre s'appuyer sur des fondements empiriques.

Si des normes sont fixées, Cameron (2012) formule quelques conseils afférentes au lieu et aux modalités de leur élaboration

« [Traduction] Les forums intergouvernementaux sont des endroits convenables pour établir les normes auxquelles chaque ordre de gouvernement doit se conformer en satisfaisant à ses obligations respectives. Mais les droits fondamentaux des Canadiens ne devraient pas faire l'objet de négociations entre des représentants des organes exécutifs des deux ordres de gouvernement. La réalisation des droits sociaux implique que l'on fasse certains choix essentiellement politiques au sujet de l'allocation des ressources de la société et de la régulation des marchés. Dans une société démocratique, la détermination du niveau de priorité à accorder à ces choix se fait dans le cadre de forums permettant les échanges entre les élus et le peuple, incluant des campagnes électorales, des consultations publiques transparentes, et au sein des assemblées législatives. Compte tenu de la répartition des compétences en matière de droits sociaux en vertu de la constitution canadienne, de tels débats peuvent se tenir au niveau fédéral ou provincial ou aux deux



niveaux. Ce sont la procédure et les conventions parlementaires établies qui régissent l'établissement de normes relatives aux relations entre l'exécutif et le législatif (Cameron, 2012). »

« [Traduction] Je crois que le gouvernement fédéral manque de belles occasions de jouer un rôle plus national de chef de file dans l'établissement de normes minimales d'accessibilité aux biens socioéconomiques. Et, du même coup, une certaine forme de citoyenneté sociale n'est pas réalisée. » -Margot Young, professeure, Faculté de droit, Université de Victoria.

7.1.3 Les principes

Les principes servent à établir des lignes directrices régissant la façon dont on devrait poursuivre les buts; ils sont en règle générale convenus mutuellement et constituent les fondements sur lesquels repose une politique ou un programme. Certains principes ont été proposés comme fondements au Transfert canadien en matière de programmes sociaux : le droit à un revenu de base permettant de subvenir à ses besoins essentiels, quelle que soit la cause de tels besoins et sans égard au lieu de résidence; le droit d'en appeler de décisions prises dans le cadre de programmes de sécurité du revenu; la responsabilité qui incombe à chaque personne de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille (en n'ayant recours aux services sociaux que temporairement) (Battle & Torjman, 1995).

D'autres principes ont été préconisés par l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (2004) du Canada, notamment l'universalité, la bonne qualité, l'intégralité, et la responsabilité.

7.1.4 Les conditions

Les conditions constituent un instrument de politique plus efficace que les objectifs, les principes et les normes, et elles mettent de l'avant des exigences explicites pour l'attribution d'un financement fédéral. Il s'agit d'exigences auxquelles les provinces doivent se conformer pour obtenir du financement du gouvernement fédéral.

Selon Laurent & Vaillancourt (2004), il faut d'abord distinguer six types de conditions – les trois premiers, de nature économique, étant directement applicables aux dépenses des gouvernements bénéficiaires, et les trois autres étant de nature plus politique :

- les *microconditions* énumèrent de manière précise ce à quoi doivent servir les fonds reçus par les gouvernements;



- les *mésococonditions* précisent les grandes lignes qui doivent être respectées par les gouvernements bénéficiaires pour que les fonds leur parviennent (p. ex. les conditions découlant de la *Loi canadienne sur la santé*);
- les *macroconditions* établissent le montant global pouvant être dépensé par les gouvernements bénéficiaires dans un secteur donné (p. ex. la Prestation nationale pour enfants);
- les conditions dites d'*étiquetage* [labeling] sont celles où le gouvernement fédéral donne un nom à un transfert, avec ou sans l'accord des provinces, mais où rien n'est fait pour assurer que les montants transférés sont affectés à un poste particulier (p. ex. l'augmentation du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) en 1999);
- les conditions dites d'*arrimage* [linking] sont celles qui permettent de prendre une dépense effectuée par un ordre de gouvernement à un poste donné et de la rattacher à une dépense à un autre poste du même secteur politique par un autre ordre de gouvernement;
- les conditions dites de *déclaration* [reporting] sont celles où le bénéficiaire d'un transfert doit fournir certains renseignements avant de recevoir les sommes qui y correspondent (Laurent & Vaillancourt, 2004).

Comme nous l'avons indiqué précédemment, alors qu'il était en vigueur, le Régime d'assurance publique du Canada (RAPC) comportait certaines conditions : l'interdiction d'imposer une période de résidence minimale pour établir l'admissibilité à l'aide sociale; l'exigence pour les régimes d'aide sociale d'inclure une procédure d'appel; l'exigence de disposer d'une procédure d'évaluation des besoins pour établir l'admissibilité à une aide financière; la tenue et l'accessibilité de dossiers relatifs aux programmes et services à frais partagés en vertu de la *loi*. Incidemment, il s'agit là de mésoconditions. Il sera important, à mesure que nous progresserons, de porter attention aux types de conditions rattachées au Transfert canadien en matière de programmes sociaux, de même qu'à leurs implications.

Quelques universitaires et personnes-ressources ont souligné qu'il est difficile d'imposer des conditions d'une main, tout en retirant du financement de l'autre et que l'imposition de conditions correspondait typiquement à une augmentation de financement (Battle & Torjman, 1995). Ils ont souligné aussi que le climat politique ne serait vraisemblablement pas favorable à une forme quelconque de contrôle fédéral, particulièrement un contrôle explicite afférent à la conception et la prestation de services sociaux relevant de la compétence des provinces.

Bon nombre des spécialistes des politiques et de personnes-ressources interviewés croient à tout le moins que le TCPS devrait minimalement comprendre les quatre conditions contenues dans le Régime d'assurance publique du Canada (RAPC) ou aller encore plus loin, idéalement en établissant des normes relatives à l'adéquation du filet de sécurité sociale.



« [Traduction] [*Devrait-on imposer plus de conditions pour que les provinces/territoires puissent recevoir leur part de financement?*] *Absolument. Il faudrait au minimum revenir aux dispositions minimales que contenait le RAPC, incluant des dispositions relatives à l'adéquation, à une procédure d'appel convenable, à la structure administrative... J'aimerais qu'on soit plus exigeant que ne le fût le RAPC. Je voudrais donc voir des stipulations afférentes à l'accessibilité et à la mobilité, mais aussi au niveau des prestations et à la nature de celles-ci.* » -Margot Young, professeure, Faculté de droit, Université de Victoria

« [Traduction] *Je mettrais en place un cadre politique [pour l'élaboration de conditions]. En fait, j'irais plus loin que le RAPC. Il contenait de bonnes idées, mais il aurait besoin d'être modernisé.* » - Martha Friendly, directrice générale, Childcare Resource and Research Unit

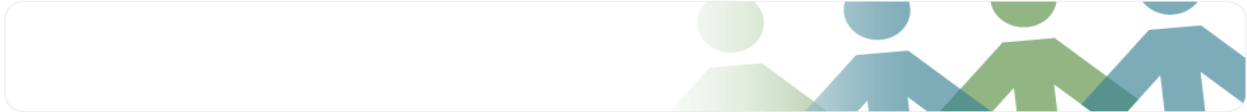
« [Traduction] *Je crois que les conditions assorties au RAPC pourraient être renforcées, mais celles-ci étaient certes supérieures à celles qui ont cours aujourd'hui. Je serais donc heureuse de me servir du RAPC comme point de départ et de l'améliorer.* » -Shelagh Day, militante des droits de la personne, directrice générale, Poverty and Human Rights Centre

« [Traduction] *Je recommanderais qu'on augmente les sommes consacrées aux programmes sociaux, tant au chapitre des programmes sociaux de compétence fédérale qu'à celui des subventions ciblées aux provinces pour des programmes de leur compétence et, en outre, qu'on y greffe des conditions.* » -Margot Young, professeure, Faculté de droit, Université de Victoria

7.1.5 La Loi canadienne sur la santé : un exemple d'approche conditionnelle et fondée sur des principes

On a adopté une approche conditionnelle et fondée sur des principes pour orienter le financement et la prestation des services de soins de santé au Canada. Bien que, une fois dans le même panier, le financement de la santé et des services sociaux au Canada soit effectué de manière radicalement différente. Le Transfert canadien en matière de santé est soutenu par des conditions contenues dans la *Loi canadienne sur la santé* et donne lieu à une implication plus grande du gouvernement fédéral dans la façon dont les soins de santé sont dispensés.

En 1984, voulant clarifier et consolider les principes directeurs ayant trait au soutien fédéral des régimes de soins de santé provinciaux et territoriaux, le Parlement a unanimement adopté la *Loi canadienne sur la santé*. Les cinq



principes qu'elle contenait – l'universalité, la transférabilité, l'intégralité, l'accessibilité et la gestion publique – sont aujourd'hui considérés comme inviolables et contribuent à façonner de manière fondamentale les soins de santé au Canada. En 2003, les provinces et le gouvernement fédéral ont conclu l'*Accord des premiers ministres sur le renouvellement des soins de santé* d'une durée de dix ans (et en 2004, *Un plan décennal pour consolider les soins de santé*) et ils ont en outre convenu d'un plan d'action reposant sur les principes suivants :

- Universalité, accessibilité, transférabilité, intégralité et gestion publique;
- Accès à des services médicalement nécessaires fondés sur le besoin et non pas sur la capacité de payer;
- Réformes axées sur les besoins des patients afin de veiller à ce que tous les Canadiens et les Canadiennes aient accès aux services de santé dont ils ont besoin, quand ils en ont besoin et où ils en ont besoin;
- Collaboration entre tous les gouvernements qui travaillent ensemble dans un but commun qui est de répondre aux besoins changeants de tous les Canadiens et Canadiennes en matière de soins de santé;
- Réalisation de progrès par la mise en commun des pratiques exemplaires;
- Reddition de comptes et transmission d'informations en permanence aux Canadiens et aux Canadiennes afin de les renseigner sur les progrès accomplis;
- Allocation d'une certaine souplesse aux provinces et aux territoires.

Le processus menant à la conclusion de l'*Accord* a également donné lieu à l'élaboration d'objectifs nationaux³.

Il est digne de mention que, malgré l'existence de ces conditions et principes, le gouvernement fédéral évite d'invoquer la *Loi canadienne sur la santé* pour retenir les transferts aux provinces lorsque surviennent des questions de non-conformité (Maioni, 2000). Ainsi, ces conditions sont perçues comme une affirmation du leadership fédéral en matière de santé plutôt que comme un instrument permettant de contrôler et d'exiger des comptes (Graefe, 2006). Certaines personnes-ressources ont également dit douter de l'efficacité des conditions de la *Loi canadienne sur la santé*, ajoutant que des conditions n'ont aucune valeur si elles ne sont pas mises à exécution.

« [Traduction] *En principe, la Loi canadienne sur la santé est appliquée. Mais, en pratique, elle n'est appliquée que sporadiquement ou imparfaitement. Il est arrivé par le passé que le gouvernement fédéral menace de retenir ses paiements de transfert, et qu'il le fasse. Mais les*

³ cf. Objectifs de santé pour le Canada : <http://www.phac-aspc.gc.ca/hgc-osc/pdf/goals-f.pdf>



provinces n'ont qu'à faire la file et elles sont remboursées. » -Ernie Lightman, professeur émérite de politique sociale, Université de Toronto

« [Traduction] *La Loi canadienne sur la santé constitue un modèle en ce qui a trait aux conditions. Elle est très faible au chapitre des mécanismes de reddition de compte. Je crois qu'il nous faut en faire pas mal plus au chapitre de l'application de la loi au niveau provincial et impliquer des organisations non gouvernementales dans la mise à exécution de ces conditions.* » -Barbara Cameron, Université York

7.2 Secteurs où le fédéral pourrait exercer un leadership

Il existe plusieurs secteurs où le gouvernement fédéral pourrait exercer un leadership, notamment : en mettant en place un conseil et un tribunal chargés de contrôler et d'évaluer l'utilisation qui est faite du TCPS; en s'impliquant davantage dans les politiques sociales par d'autres moyens (comme ceux décrits ci-dessous); en adoptant des lois qui établiraient certains principes auxquels les provinces devraient adhérer; en établissant une vision globale ou un objectif pour les programmes de sécurité du revenu au Canada; en rassemblant les provinces; en mettant en œuvre un régime de rechange de reddition de compte, tel celui décrit par Cameron (2012) dans l'*Annexe C* intitulée *Régime de rechange de reddition de compte*.

Certains auteurs ont invité le gouvernement fédéral à instaurer un *Conseil social du Canada* et un *Tribunal des droits sociaux*, chargés de contrôler et d'évaluer l'utilisation qui est faite du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (Howlett, 2006), un peu comme on l'a fait par le passé dans le cas du Conseil canadien de la santé.

Compte tenu de l'approche fragmentée actuelle au chapitre des droits sociaux des Canadiens, certains auteurs ont également réclamé que le gouvernement fédéral joue un rôle plus actif au chapitre de la politique sociale en instaurant une stratégie nationale sur le logement, un programme national de garderies et d'éducation de la petite enfance, en majorant la Prestation fiscale pour enfants, en bonifiant le régime d'assurance-emploi et en créant un régime national d'assurance-médicaments (Howlett, 2006).

Une autre approche proposée par Howlett (2006) voudrait que le gouvernement fédéral adopte des lois exigeant que tous les gouvernements respectent et mettent en œuvre les obligations énoncées dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC), que certains groupes québécois ont avalisé et qui a déjà été ratifié par les gouvernements fédéral et provinciaux.



D'autres encore militent pour que le gouvernement fédéral joue les chefs de file pour établir une vision de ce que devrait être le système de sécurité du revenu au Canada et même pour pousser plus loin les réformes vers cette vision par le biais de transferts directs, comme on l'a vu dans le cas de la Prestation nationale pour enfants (PNE) (Caledon Institute of Social Policy, 2006). Dans le cas du financement de l'EPS, ces mêmes auteurs recommandent notamment que les fonds alloués pour l'enseignement postsecondaire soient attribués directement à la recherche ainsi qu'aux étudiants et leurs familles.

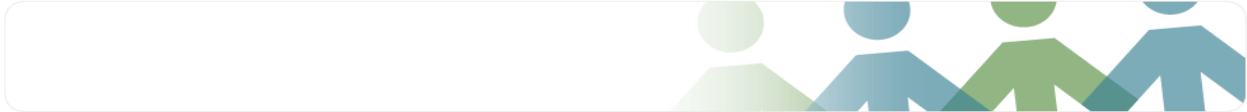
« [Traduction] *Je ne crois pas qu'on puisse espérer grand-chose du Conseil de la fédération et je ne crois pas que les provinces vont parvenir à s'entendre, d'où l'importance d'un leadership fédéral.* » -Barbara Cameron, Université York

7.3 Secteurs où les provinces pourraient exercer un leadership

Notre recherche a mis en lumière plusieurs secteurs où les provinces pourraient exercer un leadership, notamment : en mettant en place un mécanisme de reddition de compte pour elles-mêmes; en mettant sur pied un conseil qui se pencherait sur la refonte des politiques sociales; en renseignant les citoyens au sujet du Transfert canadien en matière de programmes sociaux; en reconnaissant la faiblesse collective des provinces et en tentant de corriger la situation.

Une possibilité s'offre pour résoudre les problèmes actuels et la crise au chapitre de la reddition de compte, rattachés au Transfert canadien en matière de programmes sociaux; celle-ci impliquerait que les provinces se regroupent et établissent un mécanisme qui ferait en sorte qu'elles aient à rendre compte des sommes qu'elles reçoivent par le biais du Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Il est peu probable qu'on parvienne à un tel niveau de collaboration, compte tenu du comportement typique des provinces (Cameron, 2012), mais il vaut néanmoins la peine d'en parler.

Le Conseil provincial/territorial sur la refonte des politiques sociales (CPT) a été créé en 1995 par neuf provinces et territoires (excluant le Québec) et se veut un bel exemple de ce que peut engendrer l'interprovincialisme (Prince, 2002). Le CPT a pour mandat de coordonner une approche des enjeux nationaux en matière de politique sociale (Prince, 2002). Les règles de base du CPT visaient à assurer la transparence des ententes, qu'on s'engage dans les négociations en tant que partenaires égaux et respectueux, qu'on adopte une perspective gouvernementale globale en matière de politique sociale. La revitalisation du CPT ou la création d'un autre forum voué exclusivement à la refonte des politiques sociales



constituerait un moyen pour les provinces ou leurs représentants de faire preuve de leadership sur ces questions⁴.

Il existe, et il a toujours existé, un potentiel pour les provinces d'exercer des pressions sur le gouvernement fédéral dans le but qu'il modifie le Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Toutefois, les provinces ont peine à parvenir à un consensus et, du même coup, à livrer un message cohérent au gouvernement fédéral. Les provinces pourraient faire preuve de leadership en reconnaissant leur faiblesse collective et en collaborant à l'atteinte de buts communs.

Finalement, comme le propose Cameron dans le cadre de son régime de rechange de reddition de compte, les provinces pourraient faire preuve de leadership en instruisant les Canadiens au sujet du Transfert canadien en matière de programmes sociaux et des responsabilités partagées qu'ont le fédéral et les provinces d'assurer la réalisation des droits sociaux au Canada (Cameron, 2012).

7.4 Secteurs ouverts à une meilleure collaboration

Notre recherche l'indique clairement, toute modification significative du Transfert canadien en matière de programmes sociaux requerra des changements tant au niveau fédéral qu'au niveau provincial. Cela pourrait impliquer des discussions d'une envergure aussi large qu'une restructuration de la fédération ou de focaliser sur des moyens de rendre l'arrangement actuel plus efficace. Certaines actions pourraient être prises en collaboration par chacun des ordres de gouvernement, notamment : la conception et la mise en œuvre de conditions rattachées au TCPS, et une implication plus poussée des municipalités.

Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient collaborer à la conception et à la mise en œuvre de conditions rattachées au TCPS, incorporant à tout le moins les recommandations formulées par les personnes-ressources. Nous croyons que les deux ordres de gouvernement devraient aller plus loin et collaborer à préciser les grandes lignes d'un cadre de reddition de compte, décrit dans la prochaine section.

Certains auteurs ont rapporté que le RAPC, incluant les normes qui s'y rattachent, avait été le fruit d'un consensus auquel étaient parvenus les représentants des gouvernements fédéral et provinciaux œuvrant et interagissant au sein de la

⁴ Pour plus de renseignements au sujet du Conseil de ministres sur la réforme et la refonte des politiques sociales, cf. Dianne Cunningham, « Ontario's Approach to Improving Canada's Social Union », *Policy Options* 19,9 (1998), 14-17; et Thomas J. Courchene, « In Praise of Provincial Ascendancy », *Policy Options* 19,9 (1998), 30-33



Division du bien-être social public du Conseil canadien du bien-être. On était parvenu à établir les paramètres des négociations par le biais de négociations fédérales-provinciales, mais, en dernier recours, c'est la bureaucratie qui avait contribué à déterminer la forme définitive que prendraient les normes (Haddow, 1993). Si on allait greffer des normes ou des conditions au TCPS, il allait être important de mettre à contribution les connaissances et les compétences de la bureaucratie.

Gibbens (2001) affirme en outre que les gouvernements municipaux ou locaux sont relativement négligés au sein de fédérations et il favoriserait que l'on restructure ces systèmes afin de mieux canaliser l'énergie de gouvernements municipaux. La collaboration des trois ordres de gouvernement pour restructurer le système constitue un autre moyen de parvenir à des solutions en collaboration.

7.5 Secteurs ouverts à une reddition de compte améliorée

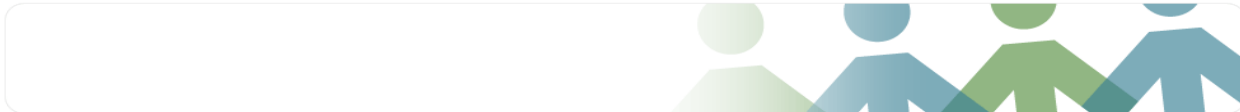
7.5.1 Les relations de reddition de compte

Barbara Cameron (2012) décrit trois relations de reddition de compte importantes en lien avec le Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Comme nous en avons fait état précédemment, la première a trait aux comptes que doivent rendre les législateurs à la population en lien avec la réalisation de droits sociaux; la seconde a trait aux comptes que doit rendre le pouvoir exécutif fédéral à la Chambre des communes relativement à la dépense d'argent fédéraux à des fins autorisées; la troisième a trait aux comptes que doivent se rendre réciproquement les pouvoirs exécutifs des instances fédérale et provinciales en lien avec les obligations qu'ils ont les uns envers les autres en vertu des arrangements de transfert. Cameron ajoute que ces relations n'ont jamais été distinguées les unes des autres, d'où la confusion des différentes parties qui ont à rendre compte et les obstacles que doivent surmonter les citoyens qui tentent d'amener leurs gouvernements à rendre des comptes.

7.5.2 Un cadre permettant d'améliorer la reddition de compte

Il est nécessaire d'élaborer un cadre de reddition de compte clair pour le TCPS. Puisant abondamment du travail de Barbara Cameron (2012), nous suggérons que cela impliquerait qu'au minimum les pouvoirs exécutifs des niveaux fédéral et provincial parviennent à s'entendre sur :

- ce qu'ils sont obligés de faire dans le contexte de leur relation ou de leur rôle (en ce qui a trait au financement ou à l'utilisation de fonds provenant du Transfert canadien en matière de programmes sociaux;



- la nature de l'instrument ou du type de transfert qui serviront à financer les services sociaux au Canada;
- les conditions qui assureront que chaque partie s'acquitte de ses obligations;
- les moyens qui seront utilisés pour modifier ces conditions;
- les moyens de contrôler l'application de ces conditions;
- la nature des sanctions qui seront imposées en cas de non-conformité et les moyens par lesquels celles-ci seront mises à exécution.

Cameron (2012) a décrit ce à quoi un régime de rechange de reddition de compte complet et détaillé pourrait ressembler. cf. l'*Annexe C* pour plus de détails.

8.0 Principales observations

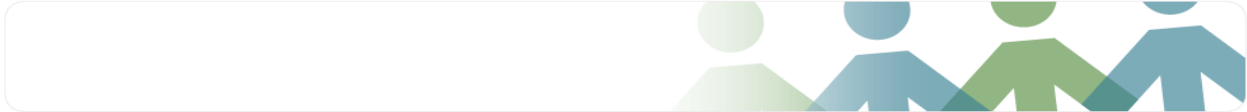
Nous vous présentons ci-dessous un résumé des réponses obtenues des personnes-ressources et de leurs divers commentaires relatifs à l'ensemble des questions abordées ci-dessus, notamment la conditionnalité (ou son insuffisance), la reddition de compte (ou son insuffisance) en lien avec le TCPS, relatifs aussi aux orientations futures (prévues ou souhaitées).

8.1 L'approche actuelle relative au TCPS

Toutes les personnes-ressources interviewées étaient d'avis le gouvernement Harper ne joue qu'un rôle minimal au chapitre de la prestation des programmes sociaux ou de l'influence qu'il exerce en cette matière et que l'élan politique de ce gouvernement va dans le sens d'une implication encore moindre.

« [Traduction] *Je crois que le gouvernement fédéral aimerait autant que possible se retirer du financement des services sociaux. Il ne peut pas se retirer du financement des soins de santé en raison de son importance symbolique, mais je crois qu'il aimerait réduire le rôle fédéral autant qu'il le pourrait.* » -Barbara Cameron, professeure de sciences politiques, Université York

« [Traduction] *Stephen Harper est un constitutionnaliste rigoureux et, en vertu de la constitution canadienne, la prestation de services sociaux est de compétence provinciale et il souhaite maintenir cette démarcation claire.* » -Ernie Lightman, professeur de politique sociale, Université de Toronto



Dans l'ensemble, la stratégie actuelle, vue par les personnes-ressources, se résumerait à « donner de l'argent aux gens plutôt que des services en nature. »

L'une des personnes-ressources a souligné la contribution importante du gouvernement fédéral au financement de programmes sociaux, celui-ci finançant quelque 80 % ou 85 % de tous les programmes sociaux.

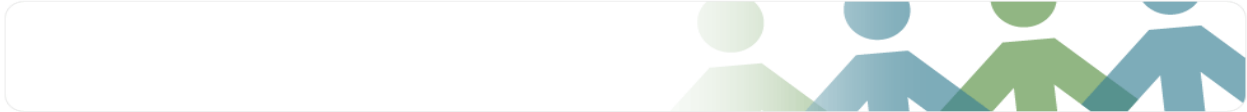
« [Traduction] *Au chapitre des programmes sociaux, le gouvernement fédéral contribue quelque 150 milliards de dollars au seul titre de la sécurité du revenu. Cela correspond à environ 80 % du coût global à ce chapitre, soit environ 10 % du PIB. Et je ne serais pas surpris si cette fraction passait à environ 1/6 du PIB lorsqu'on y ajoute tous les autres programmes sociaux. Ainsi, il est vrai que le gouvernement fédéral joue un rôle très efficace du fait qu'il dépense tout cet argent et que les programmes sont continus.* » -John Stapleton, principal, Open Policy

La majorité des personnes-ressources interviewées étaient d'avis que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle plus actif dans l'élaboration d'une vision nationale partagée afférente aux services sociaux. Ainsi, la plupart d'entre elles étaient d'avis que le rôle actuel, qui consiste à transférer des fonds aux provinces par le biais du TCPS sans y attacher de conditions, était inefficace et n'influaient aucunement sur la qualité des programmes sociaux offerts à l'échelle du pays. Bien que les personnes-ressources aient été en mesure de mettre le doigt sur certains secteurs où le gouvernement fédéral est actif (p. ex. la Prestation fiscale pour enfants), il n'était pas clair si on exerçait un contrôle de ces programmes afin d'établir s'ils étaient offerts en fonction de buts et objectifs particuliers. Elles ont également abordé la question de la reddition de compte insuffisante en lien avec le TCPS :

« [Traduction] *Le gouvernement fédéral joue un rôle très limité dans le financement des programmes sociaux provinciaux. Le Transfert canadien en matière de programmes sociaux est essentiellement un nom donné à un transfert inconditionnel qui est versé dans les recettes générales des provinces et qui n'a aucune incidence sur les provinces, si ce n'est de leur procurer un peu plus de recettes générales.* » -Michael Mendelson, chercheur principal, Caledon Institute of Social Policy

« [Traduction] *Le gouvernement fédéral joue manifestement un rôle dans le financement des services sociaux, mais son rôle est inefficace parce qu'il ne fait l'objet d'aucun contrôle et parce qu'il n'existe pas de buts et objectifs clairs.* » -Martha Friendly, directrice générale, Canadian Childcare Resource and Research Unit

« [Traduction] *Je crois qu'il y a un problème lié au défaut du gouvernement*



fédéral, non seulement l'actuel, mais aussi de gouvernements récents, de préciser clairement le rôle du gouvernement fédéral et d'indiquer pourquoi il finance les provinces pour qu'elles offrent des programmes sociaux. Il existe également un problème lié à l'incapacité de mettre en place des mécanismes efficaces de reddition de compte. Ainsi, les transferts sont pratiquement inconditionnels à l'heure actuelle. » -Barbara Cameron, professeure de sciences politiques, Université York

Comme le souligne, Ernie Lightman, professeur de politique sociale à l'Université de Toronto, de la perspective d'un gouvernement conservateur, son rôle est très efficace du fait que le gouvernement fédéral est aujourd'hui très éloigné de la scène des programmes et services sociaux au Canada :

« [Traduction] Il est difficile de réagir au mot “efficace”; bien qu'il soit probablement très efficace de la perspective du gouvernement fédéral, de mon point de vue, son rôle est inadéquat, parce que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle beaucoup plus actif et engagé, alors que les conservateurs ne voient pas les choses du même œil. On ne peut parler d'efficacité qu'en lien avec certains buts et les buts que je fixerais diffèrent de ceux que fixerait le gouvernement fédéral. » -Ernie Lightman, professeur de politique sociale, Université de Toronto

Certaines personnes-ressources ont également souligné le leadership important exercé par les divers gouvernements fédéraux passés dans l'élaboration de programmes sociaux et de santé à l'échelle du pays (p. ex. par le biais de programmes à frais partagés) et le peu de potentiel exploité par le gouvernement fédéral actuel à ce qui touche l'élaboration de programmes sociaux.

« [Traduction] Historiquement, les transferts sociaux fédéraux ont joué un rôle très important pour étendre les droits à des services sociaux au Canada. Ils ont donc contribué de manière importante à doter le pays d'une base commune de citoyenneté sociale. -Barbara Cameron, professeure de politique sociale, Université York

« [Traduction] Ce rôle est potentiellement très efficace. Il s'agit, par exemple, du moyen par lequel nous assurons un accès aux soins de santé et à d'autres services partout au pays. Il est donc potentiellement très efficace, mais tout dépend du jeu politique entourant une forme particulière de fédéralisme qui ne domine pas à l'heure actuelle. » -Margot Young, professeure, Faculté de droit, Université de Victoria

Certaines personnes-ressources des milieux gouvernementaux ont indiqué que le gouvernement fédéral offrait antérieurement un niveau de financement permettant d'assurer que toutes les administrations soient en mesure d'offrir des niveaux de



programmes comparables; toutefois, certains instruments de financement rendent difficile de procéder ainsi aujourd'hui. Certaines personnes-ressources craignent grandement que l'approche de financement des services sociaux prenne un virage vers le transfert de points d'impôt, ce qui engendrerait des inégalités encore plus grandes, les provinces et les territoires moins peuplés étant alors incapables d'offrir des services sociaux aussi adéquats que ceux offerts dans les plus grandes provinces. De l'avis général des personnes-ressources, les inégalités entre les provinces constituent un enjeu majeur auquel il faut s'attaquer afin que les provinces fassent front commun dans leurs négociations avec le gouvernement fédéral, comme l'ont démontré les démêlés récents relatifs au TCPS.

« [Traduction] *Si on considère le TCPS, il appert que la direction qu'entend prendre le gouvernement fédéral avec ces transferts créera des déséquilibres qui favoriseront certaines provinces comme l'Alberta.* »
-John Stapleton, principal, Open Policy

« [Traduction] *Le gouvernement fédéral actuel aimerait transférer des points d'impôt aux provinces de manière à ne plus avoir à effectuer des transferts en espèces. Selon moi, cela poserait de graves problèmes. Les transferts aux provinces et aux territoires constituent, à mon avis, l'un des outils les plus importants dont dispose le Canada en matière de droits de la personne pour assurer que les Canadiens, où qu'ils vivent, ont accès à des programmes sociaux de qualité raisonnable, nécessaires à leur bien-être.* » -Shelagh Day, militante des droits de la personne, directrice générale, Poverty and Human Rights Centre

Les personnes-ressources ont souligné enfin que le TCPS fait à peine l'objet de discussion au niveau du gouvernement fédéral.

« [Traduction] *J'ai œuvré bon nombre d'années au sein de la fonction publique et je n'ai pas une seule fois entendu parler du montant qui serait consacré aux transferts sociaux au moment où on établissait les prévisions budgétaires à cette fin. Il n'en était tout simplement pas question. Je ne saurais décrire le peu de pertinence qu'on y accordait, si ce n'est pour dire que c'était sans conséquence.* » -Michael Mendelson, chercheur principal, Caledon Institute of Social Policy

8.2 Les rôles respectifs du gouvernement fédéral et des provinces

Toutes les personnes-ressources étaient d'avis que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle plus étendu dans le financement et la prestation des programmes sociaux, bien que toutes n'aient pas été favorables à l'ajout de conditions



applicables au TCPS (cf. la section suivante). Certaines personnes-ressources ont parlé d'un rôle plus étendu dans le contexte canadien dans son ensemble :

« [Traduction] *Je dirais que c'est que les Canadiens veulent. Je ne parle pas du RAPC; je parle d'une version modernisée qui serait assortie d'un cadre politique. Nous devrions avoir un programme national.* » -Martha Friendly, directrice générale, Childcare Resource and Research Unit

Pour d'autres personnes-ressources, l'idée d'un rôle plus étendu du gouvernement fédéral recevrait l'aval de certaines provinces. De l'avis des personnes-ressources, un bon nombre de provinces seraient ouvertes à ce que, en consultation avec les provinces, le gouvernement fédéral assume un certain leadership dans l'élaboration de principes et d'objectifs communs applicables aux programmes sociaux. Par exemple, cela était manifeste lors des récentes discussions entourant le Transfert canadien en matière de santé, alors que le premier ministre de l'Ontario indiquait que non seulement il accueillerait favorablement un rôle accru du fédéral en santé, mais qu'il l'exigerait; l'Ontario a également eu des propos semblables par le passé à l'appui de conditions applicables au Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

« [Traduction] *Personne n'a beaucoup parlé du Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Mais on a beaucoup parlé du Transfert canadien en matière de santé au cours de la dernière semaine. Le premier ministre de l'Ontario a certes affirmé que non seulement il accueillerait favorablement un rôle accru du fédéral en santé, mais qu'il l'exigerait (s'il le pouvait). Et rien ne porte à croire qu'on approcherait les services sociaux différemment.* » -Ernie Lightman, professeur émérite de politique sociale, Université de Toronto

Les provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan pourraient faire figure d'exceptions parmi les provinces souhaitant un rôle accru du fédéral. Plusieurs personnes-ressources ont souligné que le Québec faisait aussi figure d'exception et que dans son cas un fédéralisme asymétrique était nécessaire. Une personne-ressource a en outre souligné que, bien que les provinces aient été initialement favorables au Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), la plupart ont beaucoup de difficulté à offrir ces services.

« [Traduction] *Je crois qu'il existe une base solide d'appuis pour un rôle accru du fédéral et que la population canadienne est très impatiente de voir l'État s'impliquer dans la prestation de services de bien-être social.* » -Margot Young, professeure, faculté de droit, Université de Victoria



8.3 Rattacher la conditionnalité au Transfert canadien en matière de programmes sociaux

Six des neuf personnes-ressources étaient favorables à ce que des conditions supplémentaires soient imposées aux provinces ou territoires pour qu'elles puissent recevoir leur pleine part de financement. En outre, comme l'a souligné Ernie Lightman, professeur émérite de politique sociale à l'Université de Toronto, si on impose des conditions, on doit les faire respecter. En ce qui a trait au Transfert canadien en matière de santé, bien que certaines conditions existent en vertu de la *Loi canadienne sur la santé*, on ne les fait respecter que sporadiquement. Dans certains cas, une province contrevient aux dispositions de la *Loi canadienne sur la santé* et, bien que ses paiements de transfert puissent être retenus momentanément, ils lui sont acheminés une fois que la province a rectifié la situation.

[Traduction] *Il existe des différences réelles dans le traitement réservé à la Loi canadienne sur la santé et au Transfert canadien en matière de santé par rapport à celui réservé au Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Aucune loi n'établit d'objectifs pour le Transfert canadien en matière de programmes sociaux et, à mon avis, des lois seraient nécessaires; en outre, certains ont réclamé qu'on adopte des lois régissant l'enseignement postsecondaire et un programme national de garderies, et que ces lois soient liées aux arrangements fiscaux entre le fédéral et les provinces; des conditions et un mécanisme de reddition de compte devraient ainsi être établis dans une loi distincte étant elle-même liée aux lois fiscales fédérales et provinciales.* » -Barbara Cameron, Université York

Selon trois des personnes-ressources, le Transfert canadien en matière de programmes sociaux ne devrait pas être assorti de conditions, pour diverses raisons :

- il serait possible d'offrir des niveaux de service tout aussi adéquats par des moyens autres que d'assortir le TCPS de conditions;

[Traduction] *Je ne crois pas qu'il doive être modifié en tant que paiement de transfert. Je crois que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle différent au chapitre des programmes sociaux, mais non par le biais du financement aux provinces.* » -Michael Mendelson, chercheur principal, Caledon Institute of Social Policy

- dans bien des cas, des conditions sont liées à des exigences onéreuses de déclaration, ce qui entraîne que les ressources financières servent à la rédaction de rapports plutôt qu'à dispenser des programmes ou services,



ou`ce qui entraîne encore que les provinces aient à y affecter leurs propres ressources.

Certaines des conditions suggérées l'ont été en fonction de la perspective particulière d'une personne-ressource (p. ex. le droit aux programmes de sécurité du revenu devrait être fondé uniquement sur le besoin; la nécessité d'aller au-delà du RAPC et de voir la situation d'une perspective de droits de la personne, etc.). Certaines personnes-ressources ont énoncé un processus d'élaboration de conditions, qui inclurait que le fédéral assume le leadership pour élaborer un cadre politique, des conditions proposées et consulter les provinces.

Toutes les personnes-ressources, incluant celles qui ne favorisaient pas l'ajout de conditions, étaient d'avis qu'il incombait au gouvernement fédéral d'assurer par un moyen quelconque que tous les Canadiens aient accès à un niveau de services sociaux adéquats, quel que soit l'endroit du pays où ils habitent.

[Traduction] *Il faut s'arrêter au rôle du gouvernement fédéral au Canada et une partie de ce rôle consiste à rassembler les provinces. Il serait impensable de gérer une entreprise comme un pays, si ses parties ne sont pas raisonnablement cimentées.* » -Martha Friendly, directrice générale, Childcare Resource and Research Unit

[Traduction] *Il doit exister un mécanisme permettant de discuter de programmes sociaux de base, essentiels au bien-être de tous les Canadiens, et de comment parvenir à des normes et des seuils fondamentaux dont nous pouvons tous convenir. Dans un État fédéral, il incombe au gouvernement fédéral d'être le chef de file. En vertu des lois internationales sur les droits de la personne, il incombe au gouvernement fédéral d'assurer que les droits de la personne sont respectés partout au sein de l'État, sans égard à la répartition des compétences particulières au sein de ce même État.* » -Shelagh Day, militante des droits de la personne, directrice générale, Poverty and Human Rights Centre

8.4 L'élaboration de principes ou objectifs communs

Certaines personnes-ressources ont souligné qu'il n'y a au niveau fédéral aucune élaboration concertée de principes ou d'objectifs communs en matière de programmes sociaux. Elles ont mis en lumière plusieurs champs de programmes sociaux, où ce sont les provinces qui assurent le leadership dans l'élaboration de principes directeurs provinciaux pour la prestation de programmes. En outre, comme l'ont souligné certaines personnes-ressources et comme on l'a souligné au début du présent rapport, dans le cas des services de santé, l'élaboration de principes communs s'appuie sur un leadership provincial, exercé au niveau interprovincial.



Certaines personnes-ressources ont fait ressortir les avantages de la collaboration des provinces dans l'élaboration de programmes sociaux; celles-ci travaillent actuellement en silos et, de ce fait, pourraient inutilement dédoubler certains efforts.

« [Traduction] *À moins que cela ne se produise, que quelqu'un ne tente de les rassembler et de provoquer des rapprochements, les provinces ne feront que du sur place. C'est là l'une des choses qui, en général, rend le Canada moins fonctionnel.* -Martha Friendly, directrice générale, Childcare Resource and Research Unit

De l'avis de la plupart des personnes-ressources, le gouvernement fédéral doit jouer un rôle de leader dans l'élaboration d'un cadre politique moderne qui s'applique à tous les provinces et territoires. Non seulement étaient-elles d'avis que le gouvernement fédéral devait assumer une forme quelconque de leadership dans l'élaboration d'une vision commune, elles ont également indiqué que ce rôle était nécessaire, soit que le gouvernement fédéral a une responsabilité constitutionnelle d'assurer que tous les Canadiens ont accès à des niveaux adéquats d'aide sociale. Selon les personnes-ressources, outre l'élaboration de principes et d'objectifs communs, il est nécessaire que le gouvernement fédéral impose des sanctions, si l'on souhaite que ces principes communs soient respectés (en bref, en l'absence de sanctions, il n'existe aucune propension à collaborer).

Une couple de personnes-ressources ont également parlé des engagements à soutenir et à respecter les droits fondamentaux de la personne, engagements déjà en place au niveau international, mais qui ne sont pas respectés (p. ex. les ententes internationales sur les droits de la personne au sujet desquelles le Canada doit faire rapport aux Nations Unies tous les cinq ans). On devrait adopter des lois pour renforcer le respect de ces engagements. Le pouvoir fédéral de dépenser constitue l'instrument fédéral pouvant servir à actualiser ces engagements. L'une des personnes-ressources a néanmoins souligné que, compte tenu de l'approche non interventionniste du gouvernement fédéral en matière de politique sociale, il pourrait ne pas être en position d'agir comme chef de file et que cet effort devra plutôt provenir des provinces. Trois des personnes-ressources ont rappelé qu'il n'y avait pas eu de rencontre des ministres des Services sociaux/des Services communautaires/du Développement social depuis l'élection du gouvernement Harper.

Deux personnes-ressources ont discuté de la promesse que portait l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) en tant que cadre de définition de principes communs, bien qu'on a très peu mis l'ECUS a contribution.



« [Traduction] *L'ECUS est une entente conclue entre toutes les provinces et le gouvernement fédéral en 1999; [...], puis c'est comme si elle avait soudainement été abandonnée. Conséquemment, une question se pose à savoir si nous avons ou non une ECUS. [...] Existe-t-elle ou non, régit-elle quoi que ce soit, quel sens doit-on lui donner?* » -Martha Friendly, directrice générale, Childcare Resource and Research Unit

8.5 Les déterminants sociaux de la santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux

Pour certaines des personnes-ressources, il était difficile de commenter le rapport général entre le financement des programmes sociaux et les déterminants de la santé. Ce qui était clair à leurs yeux, c'était le lien entre la pauvreté et les problèmes de santé, de même que la disparité affectant certains groupes en matière d'accès à des services sociaux adéquats au Canada (p. ex. les peuples autochtones).

« [Traduction] *L'absence d'une politique nationale du logement constitue un échec lamentable dans une démocratie supposément avancée et très riche.* » -Shelagh Day, militante des droits de la personne, directrice générale, Poverty and Human Rights Centre.

« [Traduction] *Le gouvernement fédéral prétend n'avoir aucun rôle à jouer et n'impose pas de conditions ou de normes afférentes au partage des coûts, et il laisse les provinces libres de faire ce qu'elles ont à faire. Cela signifie qu'on a abandonné un aspect fondamental de ce que signifie le fait d'être Canadien.* » -John Stapleton, principal, Open Policy

8.6 Le renouvellement prochain du Transfert canadien en matière de programmes sociaux

Certaines personnes-ressources ne s'attendent pas à ce que le processus de renouvellement du TCPS n'entraîne quelconque changement. On s'attend à ce que les provinces et territoires soient simplement informés de leur niveau de financement plutôt que de le négocier et à ce que la conversation porte sur des considérations financières, sans qu'il soit question de conditions ou de normes applicables aux programmes sociaux.

« [Traduction] *Je crois donc qu'il n'y aura aucune discussion entourant le Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Je crois qu'ils ne feront qu'étaler ce qu'ils vont faire et qu'on va en rester là.* » -Michael Mendelson, chercheur principal, Caledon Institute of Social Policy



On s'inquiète aussi beaucoup de fait que le gouvernement fédéral soit disposé à renoncer aux cinq principes inhérents au régime d'assurance-maladie et que, de ce fait, il n'existe que peu d'espoir que des conditions seront imposées et mises à exécution en lien avec le Transfert canadien en matière de programmes sociaux.

« [Traduction] Prenons le cas de la santé par exemple, il appert que le gouvernement fédéral est disposé à donner de l'argent aux provinces, mais qu'il assez prêt à jeter la Loi canadienne sur la santé par la fenêtre. S'il est prêt à faire cela, je m'imagine mal ce qu'il adviendra des programmes sociaux. C'est très bouleversant parce que je me demande ce que nous réserve l'avenir. » -Martha Friendly, directrice générale, Childcare Resource and Research Unit

« [Traduction] Le gouvernement fédéral a affirmé qu'il n'établirait pas de normes, même en santé. Cela signifie qu'il renonce aux cinq principes inhérents au régime d'assurance-maladie. » -Ernie Lightman, professeur émérite de politique sociale, Université de Toronto.

Dans le meilleur des cas, la plupart des personnes-ressources souhaiteraient que le Transfert canadien en matière de programmes sociaux soit assorti de certaines conditions, élaborées en collaboration avec les provinces et comportant certaines mesures de reddition de compte et de mise à exécution.

« [Traduction] Je crois que d'autres conditions sont nécessaires; que les conditions fédérales devraient être clairement rattachées au rôle qui incombe au gouvernement fédéral de préserver un ensemble commun de droits sociaux pour les Canadiens. Je ne crois donc pas que le gouvernement fédéral doive intervenir en détail dans la façon dont les programmes et services sont dispensés, mais il doit avoir son mot à dire dans la promotion de programmes abordables et accessibles et dans l'imposition de conditions de ce genre. » -Barbara Cameron, Université York

« [Traduction] Il nous faut dresser la liste des programmes qui sont essentiels au bien-être des Canadiens : l'éducation, les soins de santé, la sécurité du revenu et le logement. Il nous faut par la suite parvenir à des ententes stables sur les niveaux de financement et des normes communes d'admissibilité et d'adéquation de manière à assurer qu'il y ait une cohérence et une adéquation pancanadienne pour tous. » -Shelagh Day, militante des droits de la personne, directrice générale, Poverty and Human Rights Centre

« [Traduction] Je recommanderais qu'on augmente les sommes dépensées pour les programmes sociaux, tant au chapitre des programmes sociaux



relevant de la compétence du gouvernement fédéral qu'à celui du financement versé aux provinces aux fins de programmes relevant de leur compétence, et que ces sommes soient assorties de conditions. » -Margot Young, professeure, Faculté de droit, Université de Victoria

8.7 Surmonter les obstacles au changement

L'idéologie politique se dresse comme le principal obstacle au changement en ce qui a trait à amener le gouvernement fédéral à exercer un leadership dans la conception des programmes sociaux. Toutes les personnes-ressources l'ont souligné. Selon elles, les compressions dans le financement fédéral constituent un autre obstacle, car il est difficile, sinon impossible, d'imposer des conditions d'une part et de couper les dépenses de l'autre. Les personnes-ressources ont également proposé certaines solutions pour surmonter les obstacles, notamment :

- en se rappelant qu'il appartient au peuple canadien d'élire un nouveau gouvernement;
- en continuant d'agir sur le programme politique au moyen d'actions militantes (comme l'ont fait des citoyens lors de l'adoption du budget de la Ville de Toronto) et de la recherche;
- en amenant le gouvernement fédéral à jouer son rôle en matière de recherche et développement dans le but de générer plus de revenus et, du même coup, d'accroître sa capacité de fournir des fonds aux provinces;
- en renseignant la population au sujet du TCPS et de son importance.

« [Traduction] Que peut-on faire face à un gouvernement qui refuse d'agir? Diverses stratégies ont été essayées. On a tenté d'interpréter la Charte canadienne des droits et libertés de manière à en dégager une obligation constitutionnelle qui forcerait le gouvernement fédéral à dépenser davantage; cette approche ne s'est pas révélée particulièrement efficace. On a tenté d'amener des militants de l'aide internationale en matière des droits de la personne à commenter et, en définitive, à condamner de défaut de notre gouvernement fédéral de prendre des actions de ce genre. [...] J'imagine que c'est une question politique, que cela dépend de qui les gens choisissent d'élire, une question d'éducation et d'engagement de la population, et une question d'amener les gens à réaliser l'effet et le potentiel d'avoir un gouvernement qui contribue à assurer que nous vivions dans une société juste. » -Margot Young, professeure, Faculté de droit, Université de Victoria

« [Traduction] Je crois que, pour qu'un changement se produise, il s'impose absolument de faire en sorte que ces enjeux demeurent en tête des préoccupations politiques, comme on le fait par ce projet-ci. Nous



blaguons au sujet de la recherche en tant qu'instrument de militantisme, mais je crois que la population canadienne est complètement dans le noir à cet égard. Il est important en premier lieu de continuer de communiquer nos exigences au gouvernement, mais aussi de travailler avec les partis d'opposition et les gouvernements provinciaux. » -Martha Friendly, directrice générale, Childcare Resource and Research Unit

*« [Traduction] Il pourrait être difficile pour quiconque n'est pas un spécialiste des politiques sociales de saisir l'importance du TCPS et, pourtant, je crois que tous savent et conviennent que des programmes sociaux de base adéquats et accessibles à tous servent les intérêts publics, et je crois que cela demeure une valeur fondamentale canadienne. »
-Shelagh Day, militante des droits de la personne, directrice générale, Poverty and Human Rights Centre*

9.0 Recommandations adressées aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en matière de leadership et de collaboration

Le fait d'apporter l'un ou l'autre des changements proposés aux secteurs où le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux pourraient exercer un leadership et où pourrait s'exercer une collaboration fédérale-provinciale contribuerait vraisemblablement mieux que le transfert inconditionnel actuel à ce que le Canada se dote d'un ensemble national de droits sociaux. Les recommandations qui suivent tiennent compte tant du scénario idéal qui permettrait d'aller de l'avant que des meilleures options qui s'offrent en regard du climat politique actuel.

Recommandation n° 1 : Que toutes les parties impliquées dans le financement et la prestation de programmes sociaux (le gouvernement fédéral et ceux des provinces) collaborent à l'élaboration de conditions d'admissibilité au TCPS. Certaines des conditions fixées pourraient inclure :

- au minimum, un retour aux conditions d'admissibilité au Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) :
 - aucune période de résidence minimale;
 - une procédure d'appel;
 - une procédure d'évaluation des besoins permettant d'établir l'admissibilité;
 - la tenue de dossiers relatifs aux programmes et services offerts en vertu de l'Entente.



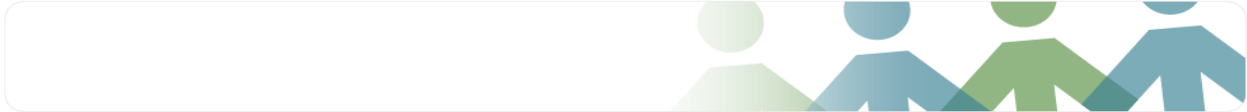
- Au-delà du RAPC, on devrait retrouver certaines conditions relatives à l'adéquation des services. Bien que nous ne puissions pas définir ce qu'on entend par adéquation dans le contexte canadien, il existe beaucoup d'écrits du domaine des droits de la personne traitant d'adéquation, d'où le Canada pourrait puiser pour des définitions.
- En outre, au-delà du RAPC, on pourrait assurer une transparence en rendant accessibles à la population, dans une forme compréhensible, les dossiers relatifs aux programmes et services sociaux offerts en vertu de l'Entente. Si des rapports substantiels sont exigés des provinces, le montant du Transfert canadien en matière de programmes sociaux devrait refléter les coûts liés à la collecte, la synthèse et la déclaration des données.

Recommandation n° 2 : Qu'en plus d'élaborer des conditions, les deux parties s'entendent sur un cadre de reddition de compte et un processus pour en assurer le respect. Ce cadre de reddition de compte, inspiré en grande partie par le travail de Barbara Cameron, devrait notamment prévoir :

- les obligations qui découlent de leur relation ou de leur rôle en lien avec le financement ou l'utilisation des fonds provenant du Transfert canadien en matière de programmes sociaux ;
- les instruments ou modalités de transfert qui seront utilisés pour financer les services sociaux au Canada;
- les moyens utilisés pour modifier ces normes;
- les moyens utilisés pour modifier ces normes;
- les moyens de contrôler l'application de ces normes et conditions;
- la forme que prendront les sanctions en cas de non-conformité et les modalités d'application de ces sanctions et les moyens de mettre ces sanctions à exécution.

Cameron (2012) a décrit ce à quoi un régime de rechange de reddition de compte pourrait ressembler. cf. l'*Annexe C* pour plus de détails.

Recommandation n° 3 : Que le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file dans l'élaboration d'une vision pour le système social canadien et la détermination d'objectifs particuliers relatifs au Transfert canadien en matière de programmes sociaux dans le cadre de ce système. Que le gouvernement fédéral tienne compte



des principes afférents à la dignité, à l'égalité, à la lutte à la pauvreté, et à l'accessibilité, qui devraient servir de fondements à cette vision.

Recommandation n° 4 : Que les provinces jouent un rôle de chefs de file dans la revitalisation du Conseil provincial/territorial sur la refonte des politiques sociales ou qu'elles s'en remettent à un autre forum voué exclusivement à la refonte des politiques sociales pour coordonner une approche des enjeux nationaux de politique sociale.

Recommandation n° 5 : Que les provinces jouent un rôle de chefs de file pour éduquer les Canadiens au sujet du TCPS et des responsabilités partagées qu'ont les gouvernements fédéral et provinciaux d'assurer que les droits sociaux sont respectés au Canada.

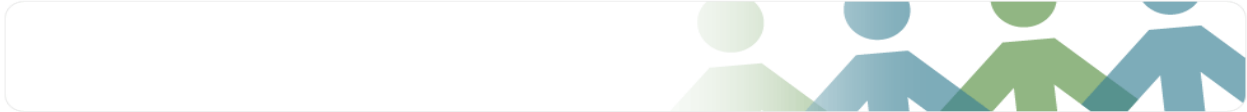
Recommandation n° 6 : Que les provinces jouent un rôle de chefs de file pour exiger de participer aux décisions fédérales portant sur les moyens utilisés pour financer les programmes sociaux dorénavant et pour assurer que les décisions relatives au financement sont prises en toute transparence et en collaboration, plutôt qu'à huis clos.

10.0 Plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations

Eu égard au climat politique actuel, il est reconnu qu'un travail important devra vraisemblablement être effectué par des organismes non gouvernementaux afin que les recommandations ci-dessus puissent être mises en œuvre. Les recommandations qui suivent ont trait au travail que pourraient entreprendre des organismes non gouvernementaux pour contribuer à ce que le TCPS atteigne son plein potentiel, comme moyen d'assurer que tous les Canadiens ont un accès équitable et adéquat à des programmes sociaux.

Recommandation n° 7 : Que les organisations non gouvernementales jouent un rôle de chefs de file pour éduquer les Canadiens au sujet du TCPS et des responsabilités partagées qu'ont les gouvernements fédéral et provinciaux d'assurer que les droits sociaux sont respectés au Canada. À lui seul, le fait que des citoyens informés demandent à leurs gouvernements de leur fournir de l'information accessible relative à comment le TCPS est dépensé, à la prestation des programmes sociaux et à des indicateurs sociaux provinciaux, pourrait contribuer à ajouter une dimension importante de reddition de compte dans le modèle actuel.

Recommandation n° 8 : Que des organisations non gouvernementales, des groupes de réflexion et des universitaires ayant une compréhension semblable des retombées importantes du TCPS forment une coalition dont le but serait d'assurer que les gouvernements fédéral et provinciaux soient conscients de leur déception



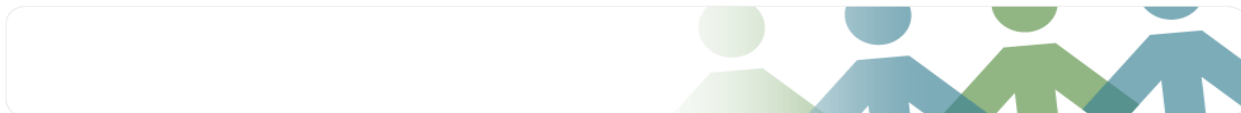
collective relative au manque de reddition de compte dans l'Entente actuelle. Comme objectif secondaire, ils devraient se fixer comme objectif de faire en sorte que le TCPS et les mesures de reddition de compte demeurent en tête des préoccupations politiques.

11.0 Conclusions

Notre étude nous a menées aux conclusions suivantes. Les modèles de financement des programmes sociaux au Canada ont subi des transformations importantes au fil des ans. Les relations fédérales-provinciales/territoriales (FPT) et le fédéralisme ont été à la base de ces transformations majeures. Plusieurs problèmes sont rattachés au modèle actuel de financement des programmes sociaux au Canada, en l'occurrence du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, le plus manifeste étant la crise au chapitre de la reddition de compte. Le défaut de rendre compte sévit à de nombreux niveaux et il faut s'attaquer à ce problème. Plusieurs moyens pourraient être utilisés pour s'attaquer à ce problème et d'autres liés au TCPS, notamment : élaborer une vision (fondée sur des principes) en matière de programmes sociaux, élaborer des conditions rattachées au TCPS, convenir d'un cadre de reddition de compte, éduquer les citoyens, et redonner vie à un Conseil du renouvellement de la politique sociale. Pour assurer que l'on s'emploie à résoudre ces enjeux, il faudra vraisemblablement éduquer la population et mettre sur pied une coalition.

Annexe A – Résultats de recherche

Source	Mots clés recherchés	Total des occurrences	Articles originaux pertinents
Summon search engine results	- (social service delivery OR social assistance OR social service*) AND - (model OR delivery OR administ*) AND - (Canada OR Canada Social Transfer OR federal government OR national OR governmental)	>50 000	2
Summon	- Canada Social Transfer	>5000	2
Proquest	all(model OR delivery OR administer OR administration OR transfer) AND all((canada social transfer OR canada)) AND all(social)	27362	1
Proquest	canada health and social transfer (2000 > present, English)	1546	1
Proquest	"Canada social transfer" OR "canada health and social transfer"	124	5
Scopus	TITLE-ABS-KEY - (social service delivery OR social assistance OR social service*) AND - (model OR delivery OR administ* OR transfer) AND - (Canada OR Canada Social Transfer OR federal government OR national OR governmental) (2000 > present, social sciences)	12	0
Scopus	- Canada Social Transfer (2000 > present, social sciences, health sciences)	1	1
Scopus	Canada health and social transfer (2000 > present, social sciences, health sciences)	7	2
Scopus	TITLE-ABS-KEY(model OR delivery OR administer OR administration OR transfer) AND TITLE-ABS-KEY(canada OR canadasocialtransfer OR federalgovernment OR national OR governmental) AND TITLE-ABS-KEY(social) AND SUBJAREA(mult OR arts OR busi OR deci OR econ OR psyc OR soci) AND PUBYEAR >1999	44	5
PAIS International	- (social service delivery OR social assistance OR social service*) AND - (model OR delivery OR administ* OR transfer) AND - (Canada OR Canada Social Transfer OR federal government OR national OR governmental)	818	0



PAIS International	- « Canada Social Transfer » or « Canada Health and Social Transfer » >2000	3	1
Google Scholar	- (social service delivery OR social assistance OR social service*) AND - (model OR delivery OR administ* OR transfer) AND - (Canada OR Canada Social Transfer OR federal government OR national OR governmental)	>80000	11
Google Scholar	- Canada Social Transfer or Canada Health and Social Transfer	984	2
Google Scholar	- Canada Social Transfer or Canada Health and Social Transfer >2000	284	10



Annexe B – Guide d'entrevue des personnes-ressources

Une exploration du Transfert canadien en matière de programmes sociaux : les politiques, les pratiques et le rôle des gouvernements, actuels et potentiels

Guide d'entrevue des personnes-ressources

1. Veuillez décrire brièvement votre intérêt ou rôle prioritaire dans le champ de la politique sociale ou de la prestation des services.
 - a) Quelle perspective principale apportez-vous à la politique sociale ou à prestation de services sociaux (p. ex. clinique, politique, etc.)?
2. Veuillez décrire autant que vous sachiez l'approche du gouvernement fédéral actuel du financement et de la prestation des programmes sociaux.
3. À quel point l'approche du financement et de la prestation des programmes sociaux du gouvernement fédéral actuel est-elle efficace?
 - a) Comment est-elle efficace ou inefficace?
4. Que décririez-vous comme l'attitude de (insérer le nom d'une province ou d'un territoire) relative à un rôle différent que pourrait jouer le gouvernement fédéral dans le financement ou la prestation de programmes sociaux?
 - a) un rôle accru?
 - b) un rôle moindre?
5. Dans quels secteurs le gouvernement fédéral actuel a-t-il fait preuve de leadership dans le financement et la prestation de programmes sociaux?
 - a) À quels instruments politiques pourrait-on attribuer cette réussite?
6. En vertu de l'article 24.3 de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, pour pouvoir recevoir leur pleine part de financement, les provinces et territoires n'ont à se conformer qu'à une seule norme nationale, en l'occurrence celle prévoyant que personne n'est requis de vivre dans une province ou un territoire pour une période



minimale avant d'être admissible à l'aide sociale.

- a) À votre avis, les provinces et territoires devraient-ils se voir imposer d'autres conditions pour avoir droit à leur pleine part de financement?
 - b) Le cas échéant, quel genre de conditions?
 - c) Sinon, pourquoi pas?
7. Cette *Loi* encourage aussi le gouvernement fédéral et ceux des provinces et territoires à coordonner l'élaboration de principes et objectifs communs pour ces programmes sociaux.
- a) Jusqu'à quel point croyez-vous que l'élaboration de principes et objectifs communs pour les programmes sociaux se fait :
 - i : au niveau fédéral?
 - ii : au niveau provincial?
 - iii : au niveau municipal?
 - b) Que recommanderiez-vous comme principes et objectifs des programmes sociaux?
8. Comment décririez-vous le rapport entre le TCPS et les déterminants sociaux de la santé?
- a) Quels déterminants sociaux de la santé sont les plus susceptibles d'être affectés par le financement du TCPS? Les moins probables d'être affectés?
9. À la fin du programme de financement à long terme du TCPS, en 2014, que recommanderiez-vous de faire au chapitre du financement et de la prestation des programmes sociaux?
10. Aimeriez-vous partager avec moi d'autres conseils relatifs au rôle du gouvernement fédéral dans le financement et la prestation de programmes sociaux au Canada?
- a) Quels sont les principaux obstacles au changement (si des changements sont proposés)?
 - b) Que pourrait-on faire pour surmonter ces obstacles?



Annexe C – Régime de rechange de reddition de compte

Voici le régime de rechange de reddition de compte proposé par Barbara Cameron. Celui-ci figure dans sa prochaine publication qui paraîtra en 2012 :

Cameron, Barbara. “Accountability Regimes for Federal Social Transfers: An Exercise in Deconstruction and Reconstruction”, in Peter Graefe, Julie Simons & Linda White (eds), *Overpromising and Underperforming? Understanding and Evaluating New Intergovernmental Accountability Regimes*, Toronto: Université de Toronto Press (à paraître en 2012).

« Dans le cadre du régime de rechange de reddition de compte proposé, la loi serait le principal moyen d’établir la relation redditionnelle entre les législateurs et les citoyens, ainsi qu’entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Au niveau fédéral, des lois particulières définissant les objectifs des transferts et le régime de reddition de compte les régissant devraient être mises en place plutôt que des mesures législatives financières omnibus comme la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, laquelle n’accorde guère plus que le pouvoir de dépenser.

Les objectifs et les critères fondamentaux des transferts doivent être énoncés clairement au moyen du langage des droits sociaux et faire référence, s’il y a lieu, aux engagements internationaux du Canada en matière de droits de la personne. Ils doivent être explicitement liés au Parlement fédéral et au rôle du gouvernement dans la promotion d’une citoyenneté sociale commune à l’échelle du pays, ainsi qu’à l’engagement à promouvoir l’égalité des chances pour le bien-être des Canadiens et à leur assurer des services publics essentiels, en vertu de l’article 36 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Les procédures qui régissent l’obligation pour le ministre de rendre des comptes à la Chambre des communes doivent être bien définies et comprendre les dispositions sur le genre de rapports exigés. La nature et la portée du pouvoir délégué au ministre en ce qui a trait à la négociation d’ententes avec les provinces doivent aussi être clairement définies. Les accords intergouvernementaux seront utilisés pour établir la relation redditionnelle entre le pouvoir exécutif et les deux ordres de gouvernement, au besoin. Toutefois, de tels accords seront considérés comme des instruments de mise en œuvre, conclus en vertu des pouvoirs conférés par les lois, ce qui est conforme à leur qualité d’ententes administratives.

Le contrôle et l’application des normes sont les éléments les plus problématiques des régimes de reddition de compte précédents. Entre les élections, lesquelles constituent la procédure d’exécution ultime, les citoyens dépendent de la



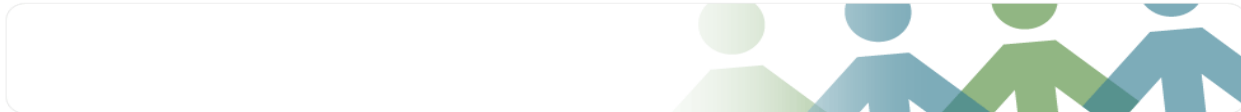
législature pour demander des comptes au pouvoir exécutif. Pour ce faire, ils s'appuient surtout sur des organisations non gouvernementales qui surveillent les activités du gouvernement, généralement avec des ressources très limitées. L'obligation pour l'exécutif fédéral de rendre des comptes à la Chambre des communes est régie par la procédure et les conventions du Parlement et par la délégation de pouvoirs, souvent très générale, conférée par les lois. La surveillance législative est très limitée et pourrait être renforcée par des mesures comme l'obligation de présenter les accords intergouvernementaux à la Chambre des communes et de les renvoyer automatiquement à un comité permanent, ce qui est la pratique courante pour les règlements, un autre genre d'instrument législatif. Les accords devraient aussi être rendus publics sur les sites Web gouvernementaux, comme c'est actuellement le cas pour les accords intergouvernementaux au Québec et les traités internationaux au fédéral. Des lois pourraient rendre plus explicites et plus rigoureuses les exigences en matière de rapports que le ministre doit soumettre à la Chambre des communes. La mise en place d'un conseil consultatif représentatif, comme celui recommandé ci-après, permettrait à l'Assemblée législative élue de bénéficier d'un appui supplémentaire.

Cependant, ce sont le contrôle et l'application des procédures propres à la relation entre le pouvoir exécutif et les deux ordres de gouvernement qui sont le plus contestés et qui présentent les plus grands défis. Il y a deux aspects à cette question. Le premier est l'obligation de reddition de compte du pouvoir exécutif provincial pour les fonds fédéraux dépensés selon les dispositions d'un accord, ce qui signifie en fait pour les besoins approuvés par le Parlement, et, d'en faire rapport. Le second est l'obligation de reddition de compte du gouvernement fédéral pour le financement promis aux provinces en échange de l'acceptation de leurs conditions. En concentrant le plus possible les activités de contrôle et d'application au provincial, le régime de rechange permettrait d'atténuer les tensions inhérentes entre le fédéral et le gouvernement responsable quand une province dépense des fonds publics fédéraux. Cet objectif pourrait être atteint grâce à une approche novatrice empruntée aux accords de principe bilatéraux de 2005 où le gouvernement de Paul Martin avait promis 5 milliards pour les transferts relatifs aux services de garde d'enfants. Au lieu de lier les fonds du fédéral à la réalisation de l'objectif principal du financement, les accords bilatéraux faisaient de la publication d'un plan d'action provincial l'élément déclencheur des transferts fédéraux. Ce plan d'action devait indiquer de quelle façon la province utiliserait le financement pour atteindre les objectifs fixés. L'idée était que les citoyens d'une province plutôt que le gouvernement fédéral tiendraient celle-ci responsable de la mise en œuvre de son plan d'action. Comme nous l'avons vu précédemment, le point faible du régime de reddition de compte était la trop grande importance qu'il accordait à la publication de rapports publics par le pouvoir exécutif provincial. Des mécanismes plus efficaces visant à contrôler les mesures prises par une province pour appliquer son plan d'action



doivent plutôt être instaurés à l'échelle provinciale. Ces mécanismes devraient prévoir plus de possibilités d'engagement des citoyens, qui sont liées au rôle du pouvoir législatif de demander des comptes au pouvoir exécutif, et qui l'appuient.

Un exemple de mécanisme de contrôle plus efficace figurait dans le projet de loi C-303, un projet de loi d'initiative parlementaire visant à mettre en place un régime de reddition de compte pour les transferts sociaux fédéraux au titre des services de garde d'enfants. Le projet de loi prévoyait la mise sur pied d'un conseil consultatif dont les membres appuient les objectifs de la loi et seraient choisis selon un processus auquel participerait le comité permanent compétent de la Chambre des communes. Le conseil consultatif relèverait directement du Parlement et le ministre aurait l'obligation de mentionner dans son rapport au Parlement tout avis reçu du conseil. Un conseil consultatif provincial avec des pouvoirs de faire rapport semblables pourrait suivre les progrès réalisés dans le cadre du plan d'action de la province. Le contrôle pourrait aussi être exercé dans les provinces en demandant à leur vérificateur général de faire rapport sur l'utilisation du transfert social fédéral. Une procédure d'appel pour les personnes ayant des droits en vertu d'un programme financé par le transfert pourrait servir à la fois de mécanisme de contrôle et de mécanisme d'application, comme c'était le cas avec le Régime d'assistance publique au Canada. Le pouvoir fédéral de dépenser est un mécanisme d'application imprécis, qui s'est récemment révélé inefficace pour assurer que les provinces respectent les critères de la *Loi canadienne sur la santé*. Les mécanismes intergouvernementaux de règlement des différends peuvent servir à régler les différends entre les membres du pouvoir exécutif des gouvernements quand il s'agit des modalités de mise en œuvre fédérales-provinciales. Ils ne sont pas du tout appropriés lorsqu'il s'agit de faire respecter les droits sociaux fondamentaux, lesquels concernent les citoyens et les législateurs. Dans le régime de rechange de reddition de compte, retenir le financement fédéral serait une sanction qui servirait à appliquer l'obligation de faire rapport des provinces (comme condition nécessaire à l'obligation du ministre de rendre des comptes à la Chambre des communes) et à assurer que des mécanismes de contrôle efficaces y sont en place. En ce qui concerne les normes de fond qui caractérisent les droits sociaux, l'accent serait placé sur la création de mécanismes qui facilitent l'engagement des citoyens et encouragent la mise en application par des moyens politiques auprès des gouvernements provinciaux plutôt que de centrer l'attention sur le gouvernement fédéral. Il faudrait mettre l'accent sur les sanctions politiques imposées au moyen de débat public, de mobilisation politique et d'élections. L'obligation du pouvoir exécutif fédéral de rendre des comptes au pouvoir exécutif provincial pour le financement promis est plus difficile à faire respecter. Deux problèmes se posent : les modifications unilatérales apportées par le gouvernement fédéral pendant qu'un accord intergouvernemental est en vigueur, et les réductions de la contribution fédérale quand un accord se termine. Le premier problème est attribuable à une décision de la Cour suprême du Canada en 1990 dans le renvoi relatif au Régime d'assistance



publique du Canada. Bien que la Cour ait fait des déclarations générales concernant la mise en application politique plutôt que légale des accords intergouvernementaux, les raisons données étaient plus précises, faisant référence au fait que les formules de financement n'apparaissaient que dans la loi fédérale et ne se trouvaient ni dans l'accord de financement ni dans les modalités de l'accord. Les gouvernements ont semblé donner suite à ces critiques dans les accords bilatéraux de financement des services de garde d'enfants de 2005, lesquels ont été rédigés dans un langage de type contractuel. L'autre problème : maintenir la participation financière fédérale à long terme est essentiellement un problème politique qui exige que les citoyens exercent des pressions sur le gouvernement fédéral. Les provinces pourraient faciliter les choses en renseignant les Canadiens sur les responsabilités que se partagent les gouvernements fédéral et provinciaux en matière de droits sociaux et sur le rôle des transferts sociaux à cet égard. Au lieu de cela, les provinces laissent souvent entendre que le gouvernement fédéral n'a pratiquement rien à voir avec les programmes sociaux et se plaignent ensuite des lacunes du financement fédéral. »



Annexe D – Biographies des personnes-ressources

Barbara Cameron, professeure, Faculté des arts libéraux et d'études professionnelles

Barbara Cameron détient un doctorat en sciences politiques de l'Université de Toronto. Elle est professeure agrégée de sciences politiques à la Faculté des arts libéraux et d'études professionnelles de l'Université York où son enseignement et ses travaux de recherches portent surtout sur les droits sociaux, la reddition de compte en démocratie et le fédéralisme. Dans le cadre du Projet d'imputabilité en matière de droits sociaux, subventionné par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH), elle travaille en partenariat avec l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance afin de surveiller la négociation et la mise en œuvre des accords intergouvernementaux relatifs à l'éducation préscolaire et aux services de garde d'enfants. Elle a publié divers articles portant sur les droits sociaux, la reddition de compte en démocratie et les transferts sociaux. Son article le plus récent, "Accountability Regimes for Federal Social Transfers : an Exercise in Construction and Deconstruction" apparaît dans un volume de 2012, *Overpromising and Underperforming? Understanding and Evaluating New Intergovernmental Accountability Regimes*, publié par les Presses universitaires de l'Université de Toronto.

Shelagh Day, directrice, Poverty and Human Rights Centre

Shelagh Day est une spécialiste en matière de droits des femmes et possède une expérience de travail solide au sein d'organisations gouvernementales et non gouvernementales. En ce moment, elle est directrice du Poverty and Human Rights Centre et présidente du Comité des droits de la personne de l'Alliance féministe pour l'action internationale. M^{me} Day écrit abondamment sur les droits de la personne et est l'auteure avec Gwen Brodsky, Ph. D., d'une monographie intitulée *Les femmes et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux : plaidoyer pour l'union sociale*. Elle travaille sur la scène internationale en comparaisant, au nom des femmes canadiennes, devant des organismes de suivi des traités des Nations Unies quand ceux-ci vérifient la conformité du Canada à ses obligations en matière de droits internationaux de la personne. Elle a été la première agente des droits de la personne en Colombie-Britannique, directrice de la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan, la première présidente du Fonds d'action et d'éducation juridique pour les femmes (FAEJ), et la fondatrice du Programme de contestation judiciaire. Elle publie le *Canadian Human Rights Reporter*. En 2008, M^{me} Day a reçu le Prix du Gouverneur général pour l'affaire « personne » pour sa contribution à la promotion de l'égalité des femmes au Canada.

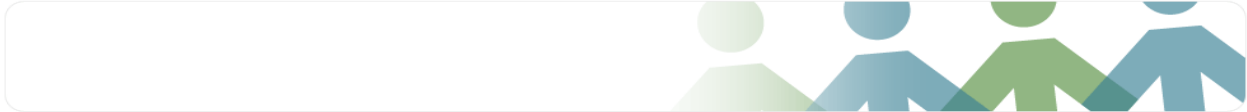


Martha Friendly

Martha Friendly a étudié aux États-Unis où elle a obtenu un diplôme de premier cycle en psychologie, puis a poursuivi des études supérieures en psychologie sociale à l'Université du Connecticut. Avant de s'installer au Canada en 1971, elle s'est intéressée aux services de garde d'enfants et à l'éducation préscolaire à titre de chercheuse en examinant le programme américain Head Start pour le compte de l'Educational Testing Service, à Princeton, au New Jersey. Par la suite, elle a effectué des travaux de recherche sur les services de garde d'enfants au Social Planning Council of Metropolitan Toronto. En 1978, elle est devenue coordonnatrice de la recherche pour le programme Child in the City de l'Université de Toronto (au Centre for Urban & Community Studies). Martha est la fondatrice et la directrice générale de la Childcare Resource and Research Unit. Elle est l'auteure de nombreux articles, chapitres et rapports sur les services de garde d'enfants, ainsi qu'un d'un livre traitant de la politique en matière de services de garde d'enfants. Elle fait partie de plusieurs groupes de défense de ces services.

Ernie Lightman, professeur émérite de politique sociale, Université de Toronto

Ernie Lightman a obtenu un B.A. en économie et en sciences politiques de l'Université de Toronto et une maîtrise et un doctorat en économie de l'Université de la Californie à Berkeley. Après ses études, il a enseigné pendant 2 ans à la London School of Economics, puis a été professeur de politique sociale à la Faculté de travail social de l'Université de Toronto pendant plus de 35 ans. En 1991-1992, il était l'unique membre d'une commission d'enquête chargée d'examiner les logements non réglementés – pensions, maisons de santé, maisons de retraite – pour les adultes vulnérables en Ontario. Au fil des ans, il a publié de nombreux écrits traitant d'une variété de sujets dans des ouvrages savants et grand public. Depuis neuf ans, il a pris part à titre de chercheur principal à une série d'études importantes, subventionnées par le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) sur la précarité d'emploi, ses conséquences sur la santé, et les programmes de transition de l'aide sociale au marché du travail en Ontario. Il est aussi l'auteur d'un ouvrage intitulé *Social Policy in Canada* (Toronto : Oxford University Press, 2003).



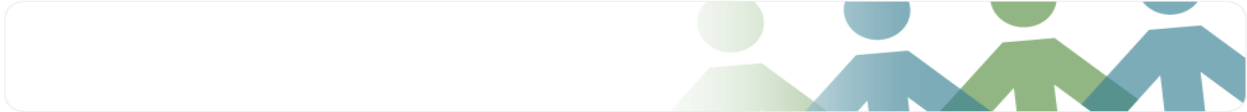
Michael Mendelson, chercheur principal, Caledon Institute for Social Policy

Michael Mendelson est chercheur principal au Caledon Institute of Social Policy. Avant sa nomination au Caledon Institute, il a occupé plusieurs postes importants dans la fonction publique. Au cours des dernières décennies, Michael a contribué activement aux grandes avancées réalisées dans les domaines des relations fédérales-provinciales, des finances et de la politique sociale au Canada. Il a été coprésident de la délégation ontarienne sur le partage des compétences, dans le cadre des négociations constitutionnelles de Charlottetown. Dans les années 80, il a joué un rôle de premier plan dans l'élaboration de la *Loi canadienne sur la santé*, alors qu'il œuvrait au sein du ministère d'État au Développement social. Il a été consultant pour le Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, ainsi que pour le Forum national sur la santé. Michael a publié de nombreux articles sur les politiques sociales et budgétaires, ainsi que des livres traitant de questions liées à l'universalité et aux coûts administratifs des programmes de la sécurité du revenu. Il a été professeur invité à la School of Social Work de l'Université de Toronto, ainsi qu'à la School of Policy Studies de l'Université Queen's. M. Mendelson a aussi été cochercheur principal du projet « Speaking Out » : un projet de recherche qualitative pluriannuel ayant pour objet d'analyser les conséquences des compressions budgétaires et des réductions d'impôt sur les ménages ontariens, au moyen d'entrevues approfondies menées auprès de 40 ménages pendant 3 ans.

John Stapleton, directeur, Open Policy

John Stapleton a travaillé pendant 28 ans dans les domaines des politiques et des activités d'aide sociale au ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario et pour les organismes qui l'ont précédé. Au cours de sa carrière, John a été conseiller principal en politiques auprès du Comité d'examen de l'aide sociale et du Groupe consultatif du ministre sur les nouvelles mesures législatives. Plus récemment, il a collaboré à la mise en œuvre de la Prestation nationale pour enfants. Il a été directeur de la recherche du Groupe de travail sur la modernisation de la sécurité du revenu des adultes en âge de travailler, à Toronto, et coprésident du groupe de travail associé à ce projet. Il est titulaire d'une bourse de recherche Innovation de la Metcalf Foundation. Il enseigne la politique publique et est membre de l'organisme 25 in 5. Il a écrit des critiques pour la *Literary Review of Canada*, et a écrit des articles et publié des études pour Ideas that Matter, le Centre canadien de politiques alternatives, l'Institut C.D. Howe, le Groupe de travail canadien sur le VIH et la réinsertion sociale, le Caledon Institute, le Groupe financier Toronto-Dominion, la Metcalf Foundation, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, la Toronto City Summit Alliance et beaucoup d'autres.

<http://www.openpolicyontario.com/> [texte anglais seulement]



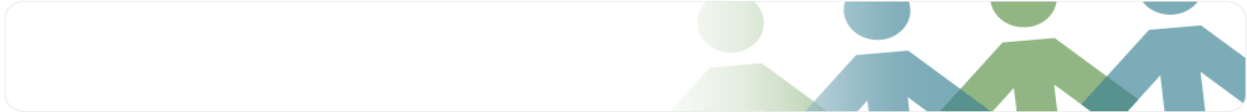
Margot Young, professeure agrégée, Faculté de droit, Université de Victoria

M^e Young a entrepris sa carrière de professeure à la Faculté de droit de l'Université de Victoria en 1992, après avoir fait des études supérieures à l'Université de la Californie, à Berkeley dans les domaines des théories féministes du droit et des techniques génésiques. Elle s'est vite tournée vers le droit constitutionnel, notamment le droit et la théorie en matière d'égalité, de même que le droit en matière de bien-être social. Elle a poursuivi son enseignement et ses recherches dans ces domaines. Elle a collaboré avec nombre de groupes non gouvernementaux sur des questions afférentes à l'égalité économique des femmes et à la justice. Elle a rédigé certains rapports d'ONG aux fins des examens périodiques du Canada par les Comités du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*. Récemment, elle a coproduit la collection *Poverty : human rights, social citizenship and legal activism*, publiée par les presses de l'Université de la Colombie-Britannique.



Bibliographie

- Anderson, L. & Findlay, T. (2010). Does public reporting measure up? Federalism, accountability and child-care policy in Canada. *Canadian Public Administration*, 53(3), 417-438.
- Banting, K. (2005). Community, federalism and fiscal arrangements in Canada, p 37-38 in Harvey Lazar, ed., *Canadian Fiscal Arrangements*. (Kingston, ON : Institute of Intergovernmental Relations and McGill-Queen's University Press)
- Bernier, N. F. (2003). How health care reform impacts social policy and social redistribution. *Canadian Review of Social Policy*, 52.
- Caledon Institute of Social Policy. (1998). *No treasure CHST for health services*. (June), p. 1-4. Ottawa, ON.
- Caledon Institute of Social Policy. (2003). *Accountability versus conditionality: The future of the Canada social transfer*. Ottawa, ON.
- Cameron, B. (2004). The social union, executive power and social rights. *Canadian Woman Studies*, 23.
- Cameron, B. (2012). Accountability regimes for federal social transfers: An exercise in deconstruction and reconstruction, in Peter Graefe, Julie Simons & Linda White (eds), *Overpromising and Underperforming? Understanding and Evaluating New Intergovernmental Accountability Regimes*, (Toronto: Université de Toronto Press) [à paraître en 2012].
- Childcare Advocacy Association of Canada. (2004). *From patchwork to framework: A childcare strategy for Canada*. Ottawa, ON. Retrieved January 25, 2012 from:
http://www.ccaac.ca/pdf/resources/framework_cc.pdf [Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance. 2004. *Stratégie canadienne en matière de service de garde à l'enfance – Cadre d'action proposé.*]
http://www.acpsge.ca/PDF/research/framework_fr.pdf
- CIA. (2011). *The world factbook: Canada*. Retrieved January 25, 2012, from website : <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ca.html>.
- Clemens, J., Veldhuis, N., & Palacios, M. (2007). Federal transfers and the fiscal balance : A Primer. *Fraser Forum*, p. 4-8.



Council of the Federation. (August 5, 2010). *Premiers working to sustain economic recovery*. Ottawa. ON.

[**Le Conseil de la fédération. (5 août 2010). « Les premiers ministres travaillent à soutenir la reprise économique ».**]

Courchene, T.J. (1996). ACCESS: A Convention on the Canadian Economic and Social Systems. *Canadian Business Economics*, (Summer 1996), p. 3-26.

Department of Finance Canada. (2010). *Canada social transfer*, retrieved December 22, 2011, from : <http://www.fin.gc.ca/fedprov/cst-eng.asp>. [**Ministère des Finances du Canada. (2010). « Transfert canadien en matière de programmes sociaux ».** <http://www.fin.gc.ca/fedprov/cst-fra.asp>. Site consulté le 22 décembre 2011.]

Department of Finance Canada. (2012). *Federal support to provinces and territories*. Retrieved February 22, 2012 from: <http://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-eng.asp> [**ministère des Finances du Canada (2012). Soutien fédéral aux provinces et aux territoires.** <http://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-fra.asp> , site consulté le 22 février 2012)]

Dyck, R. (1976). The Canada assistance plan: The ultimate in cooperative federalism. *Canadian Public Administration*, 19, p. 587-602.

Gibbins, R. (2001). Local governance and federal political systems. *International Social Science Journal*, 53(167), p. 163-170. [**Gibbins, R. 2001. « La gouvernance locale dans les systèmes politiques fédéraux ».** *Revue internationale des sciences sociales*. N° 167, p. 177-185.]

Graefe, P. (2006). State restructuring, social assistance, and Canadian intergovernmental relations: Same scales, new tune. *Studies in Political Economy*, p. 93-117.

Grewal, B. (2010). Incomplete contracts and the evolution of Canadian federalism. *Public Finance and Management*, 10(1), p. 80-116.

Haddow, R. (1993). *Poverty reform in Canada, 1958-1978: State and class influences on policy making*. Montréal: McGill-Queen's University Press, p. 24-29.

Hancock, D. (1998). Designing a new social framework for Canadians. *Policy Options*, p. 17-20.



Harles, J. & Davies, J. (2005). Federalism matters: Welfare reform and the intergovernmental balance of power in Canada and the United States. *Canadian-American Public Policy*, 61.

Howlett, D. (2006). Moving forward on poverty reduction. *Canadian Review of Social Policy*, 57.

Human Resources and Skills Development Canada. (2008). *Social assistance in Canada: An overview*. Retrieved December 23, 2011 from:
http://www.hrsdc.gc.ca/eng/publications_resources/social_policy/sasr_2008/page03.shtml

[Ressources humaines et Développement des compétences Canada. 2008. « Chapitre 2 – L'aide sociale au Canada : Vue d'ensemble ». http://www.rhdcc.gc.ca/fra/publications_ressources/politique_sociale/rsas_2008/page03.shtml . Site consulté le 23 décembre 2011.]

Kershaw, P. (2006). Weather-vane federalism : Reconsidering federal social policy leadership. *Canadian Public Administration*; 49(2).

Laurent, S. & Vaillancourt, F. (2004). Federal-provincial transfers for social programs in Canada: Their status in May 2004. *IRPP Working Papers Series* no. 2004-07.

Lee, M., Mackenzie, H., Osberg, L., & Russell, E. (2006). Tax cuts and the fiscal imbalance. *Canadian Centre for Policy Alternatives*, May 2006.

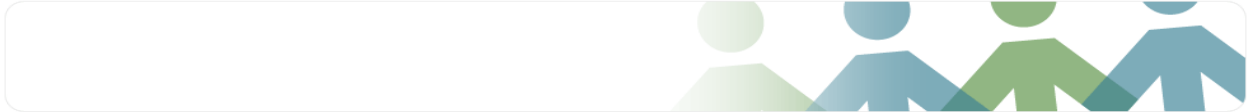
Lee, S. (2003). The governance of fiscal policy in the United Kingdom and Canada. *Journal of Comparative Policy Analysis*; 5, p. 167-168.

Le Goff, P. (2005). *Equalization: Waiting for the perfect formula*. Library of Parliament. Ottawa, ON. [LeGoff, P. 2005. *Péréquation : En attendant la formule parfaite*. Bibliothèque du Parlement.]

Library of Parliament. (2007). *The federal spending power*. Parliamentary Information and Research Services. Ottawa, ON. [Bibliothèque du Parlement. 2007. *Le pouvoir fédéral de dépenser*. Service d'information et de recherche parlementaires.]

Library of Parliament. (2011). *The Canada social transfer: Retrospect and prospect*. Parliamentary Information and Research Services. Ottawa, ON.

Maioni, A. (2002). Roles and responsibilities in health care policy. Commission on the Future of Health Care in Canada, p. 16. [Maioni, A. 2002. *Rôles et*



responsabilités en matière de politique de soins de santé. Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, p. 16.]

McKeen, W. (2006). Diminishing the concept of social policy: The shifting conceptual ground of social policy debate in Canada. *Critical Social Policy*, 26(4), 865-887.

Mendelson, M. (1995). *Looking for Mr. Good-Transfer: A guide to the CHST negotiations*. Caledon Institute of Social Policy. Ottawa, ON

Noël, A. (2000). General study of the framework agreement, in A.-G. Gagnon (ed.), *The Canadian Social Union Without Quebec: 8 Critical Analyses*. Montreal : IRPP.

Norquay, G. (2011). The death of executive federalism and the rise of the "Harper Doctrine": Prospects for the next health accord. *Policy Options*, December 2011-January 2012; p. 46-50.

Norquay, G. (2010), The gathering storm in federal-provincial relations. *Policy Options*, May 2010.

Prince, M. J. (2001). Canadian federalism and disability policy making. *Canadian Journal of Political Science*, 34 (4), p. 791-817.

Prince, M. J. (1998). Holes in the safety net, leaks in the roof: Changes in Canadian welfare policy and their implications for social housing programs. *Housing Policy Debate*, 9(4), p. 825-848.

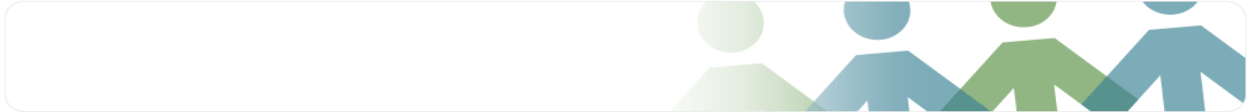
Rangarajan, C. & Srivastav, K. (2004). Fiscal transfers in Canada: Drawing comparisons and lessons. *Economic & Political Weekly*, 39(19), 1897-1909.

Smart, M. (2005). *Federal transfers: Principles, practice and prospects*, C.D. Howe Institute Working Paper.

Snoddon, T. (1998). The impact of the CHST on interprovincial redistribution in Canada. *Canadian Public Policy*, 24(1), 49-70.

Smiley, D.V. (1987). *The federal condition in Canada*, (Toronto : McGraw-Hill Ryerson).

St-Hilaire, F. (2005). *Fiscal gaps and imbalances: The new fundamentals of Canadian federalism*. Institute for Research on Public Policy.



St.Hilaire, F. (2006). Cutting to the chase: The fiscal imbalance. *Policy Options*, September.

Telford, H., Graefe, P., & Banting, K. (2008). Defining the federal government's role in social policy: The spending power and other instruments". *IRPP Policy Matters*, 9(3).

Torjman, S., & Battle, K. (1995). *Can we have national standards*. The Caledon Institute of Social Policy. Ottawa, ON.

Vaillancourt, F., & Bird, R. M. (2005). *The interregional incidence of public budgets in federations: Measurement issues, evidence from Canada, and policy relevance*, ITP Paper 0510, prepared for the Conference on Spatial Aspects of Federative Systems, Speyer, February 23-25, 2005.

Vaillancourt, S. & Rault, S. (2003). The regional dimensions of federal intergovernmental and interpersonal transfers in Canada. 1981-2001. *Regional & Federal Studies*; 13(4), 130-152.

Young, R. (2006). *Open federalism and Canadian municipalities: A briefing note*. Prepared for the Institute of Intergovernmental Relations, Kingston: Queen's University (April).

