ANCIENS ET NOUVEAUX OUTILS DE GOUVERNANCE DANS L'UNION SOCIALE CANADIENNE

BOISMENU GÉRARD
PETER GRAEFE
JANE JENSON

G. Boismenu, P. Graefe et J. Jenson,
« Anciens et nouveaux outils de gouvernance dans l'union sociale canadienne »,
Sociétés contemporaines, n° 51, 2003, p. 83-107.

ANCIENS ET NOUVEAUX OUTILS DE GOUVERNANCE DANS L'UNION SOCIALE CANADIENNE

Les régimes politiques fédératifs sont un « lieu » d'observation particulièrement propice pour rendre compte des recompositions territoriales que la mondialisation a suscitées. Ces régimes supposent en effet une gouvernance à niveaux multiples où se pose constamment l'enjeu de la diversité territoriale qui consiste à concilier ou réconcilier les principes et les programmes de chaque entité subnationale — les dix provinces dans le cas du Canada ici abordé — avec ceux qui couvrent l'ensemble du territoire fédéral — qui ont donc une portée pan-canadienne dans ce cas. Il y a une recombinaison territoriale lorsque l'équilibre instable résultant d'un tel mode de gouvernance subit des modifications, par exemple sous l'impact significatif d'une décentralisation ou d'une centralisation. En outre, la division des compétences gouvernementales constitutionnellement établies dans les régimes fédératifs donne à l'enjeu territorial de la mondialisation un caractère hautement significatif, en ce sens que les changements impliquent plus qu'un simple ajustement aux « nouvelles circonstances » ; ce sont aussi des questions de capacité politique (de pouvoir) et d'identité qui sont posées.

En raison du type de division des compétences propre au régime fédéral canadien, ces questions traversent le domaine de la protection sociale. La mondialisation y a eu un effet doublement important. Elle a incité tous les gouvernements à chercher des façons d'adapter leurs dépenses de protection sociale, leur intervention en matière de

protection sociale et même leurs objectifs et leurs valeurs liés à la protection sociale. Dans un régime fédéral, comme celui du Canada, ces réformes ont des effets significatifs sur les configurations territoriales des relations sociales. Celles-ci sont au cœur des choix qui doivent être faits à propos de la centralisation et la décentralisation des pouvoirs et des politiques.

Au Canada, les plus importants domaines de la protection sociale — l'éducation, la santé, la sécurité du revenu et l'emploi — relèvent des compétences provinciales. Le rôle du gouvernement fédéral dans ces domaines a donc toujours fait l'objet de contestation de la part des provinces. C'est un espace de conflit entre les deux niveaux de gouvernement. Dans l'histoire des relations intergouvernementales depuis plus d'un siècle, les accusations d'interférence et d'unilatéralisme du gouvernement fédéral dans les politiques sociales foisonnent. Dans la décennie 1990, alors que le gouvernement fédéral cherchait à modifier substantiellement les principes de la politique sociale ainsi que ses formes de financement, le conflit avec les provinces est devenu inévitable.

Parallèlement, les enjeux identitaires occupaient une place de premier plan. Les actions du gouvernement fédéral associées au « nation-building » dans l'après-Deuxième Guerre mondiale ont permis de développer un régime de citoyenneté érigé sur un ensemble de programmes sociaux (Jenson et Phillips, 1996). En conséquence, toute intervention visant à modifier les arrangements existants a des implications non seulement sur la façon d'assurer la solidarité et la justice sociale, mais aussi sur la définition du pays lui-même. La réforme du champ de la protection sociale implique beaucoup plus que de simples enjeux sociaux ; le changement de la vision du Canada y occupe en effet une place centrale.

Au-delà des effets de la mondialisation, la recomposition territoriale a aussi été suscitée par un changement dans la sphère des idées, en particulier concernant la gouvernance. Plusieurs gouvernements ont modifié leur processus d'élaboration de politiques et ont adopté de nouveaux outils. Ont été ainsi adoptées les notions de « gouvernance » et de nouvelle gestion publique (NGP) (« *new public management* »

– NPM) qui ont eu une influence significative tant en Europe qu'au Canada. Les notions de « diriger plutôt que de ramer » (« *steering not rowing* »), de *benchmarking*, de meilleures pratiques, de réseaux, de partenariats et ainsi de suite, font partie de ce nouvel attirail intellectuel. Elles ont été adoptées au Canada par le gouvernement fédéral dans les années 1980 et 1990. Comme elles ont été prises au sérieux, elles ont suscité une façon de repenser les relations intergouvernementales et donc le complexe de programmes tout autant pancanadiens que spécifiques aux divers espaces provinciaux.

Le gouvernement fédéral, qui avait tablé pendant des décennies sur la force d'impulsion de programmes à frais partagés pour mener sa politique, en est venu à développer de nouveaux dispositifs alors même qu'il s'engageait dans une réduction de ses dépenses (au nom du « moins d'État »). Alors qu'il avait bénéficié d'une certaine autorité morale pour ses interventions dans les champs de compétence provinciale, grâce à ses transferts financiers aux gouvernements provinciaux, sa décision de réduire ces transferts a, par effet de retour, miné fortement sa légitimité et compromis sa capacité d'agir comme leader auto-proclamé.

C'est en partant de ce contexte conflictuel que le présent article examine les efforts du gouvernement fédéral canadien pour mettre en place la Nouvelle gestion publique dans trois secteurs de politiques sociales : la santé, l'enfance et l'emploi. Notre analyse révèle que les outils utilisés ne sont pas exactement les mêmes dans chaque secteur, en dépit d'un engagement non démenti en faveur des nouvelles formes de gouvernance. Ainsi, les conséquences en termes de recomposition territoriale varient. Cela a déjà été constaté ailleurs. On constate en effet que les réformes politiques révèlent fréquemment que chaque composante fait les choses à sa manière en dépit d'un consensus général (Théret, 2000). S'il est vrai qu'on ne peut parler de convergence au sens où tous les pays suivraient exactement la même trajectoire (Palier et Sykes, 2001 ; Boychuk, 2000 ; Banting et al., 1997), nous montrons dans cet article qu'il peut en aller de même au sein d'un même pays : nous constatons en effet que la diversité prévaut également au sein du territoire canadien. Cela est dû en grande partie à la marge de manœuvre des deux ordres de gouvernement dans le régime fédératif,

laquelle permet que tous deux cherchent à influencer l'orientation de la recomposition territoriale.

TENDANCE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Parmi les référentiels qui se diffusent et qui inspirent la réorganisation des politiques de protection sociale, et donc la recomposition des territoires, celui de la « gouvernance » s'impose. Ses tenants soutiennent que les réseaux et non les organisations formelles étatiques façonnent les politiques. Les « tierces parties » (« *third parties* »), qu'ils s'agissent d'organisations sans but lucratif ou d'entreprises privées, sont considérées comme des partenaires en ce qui a trait à la politique sociale. Le secteur privé devant assumer une responsabilité plus importante dans l'élaboration des politiques et dans leur application, l'idée de gouvernance implique un certain retrait de l'État (Rhodes, 1994). Néanmoins, ce dernier dispose aussi de nouvelles ressources. Sa force réside moins dans le pouvoir de décider que dans sa capacité d'influencer (Peters et Pierre, 1998 : 226). Par conséquent, la capacité de définir les problèmes et de penser les solutions (*to puzzle through*, pour reprendre les termes de Hugh Hecl), ainsi que celle de négocier avec plusieurs partenaires et d'exercer un leadership, deviennent les ressources les plus importantes dans l'élaboration de politiques. Le modèle de la gouvernance souligne enfin la nécessité d'avoir recours à une grande variété d'instruments politiques.

Le discours de la nouvelle gestion publique ajoute des éléments au modèle de la gouvernance. Elle met entre autres l'accent sur le contrôle des *outputs* plutôt que des *inputs* de même que sur la concurrence, ce qui rend essentielle l'utilisation de *benchmarks*. Par rapport au modèle de la gouvernance, la nouvelle gestion publique a tendance à être plus sceptique à l'égard de l'État, bien que ces deux tendances intellectuelles mettent l'accent sur le leadership plutôt que sur l'autorité formelle et alimentent des théories de la démocratie selon lesquelles la légitimité a préséance sur les droits formels et où les relations horizontales et étroites sont plus valorisées que les relations hiérarchiques.

Évidemment, l'accent mis sur la décentralisation et sur le réseautage ne signifie pas, comme nous l'avons mentionné, que les gouvernements centraux perdent tout pouvoir de façonner les actions d'un autre palier

de gouvernement ou qu'un mouvement de centralisation ne puisse se produire. La nouvelle gestion publique et les nouveaux modèles de gouvernance reposent plus généralement sur l'établissement de normes, d'objectifs et de cibles explicites, ainsi que sur l'évaluation de la performance et des résultats des politiques publiques. L'accent est mis sur la production d'indicateurs de performance pouvant attester de l'efficacité de ces politiques. Aux mains des autorités centrales, ces indicateurs peuvent devenir pour elles un outil de contrôle *a posteriori* des politiques publiques, celles-ci fussent-elles décentralisées (Carter, 1989). L'utilisation de tels outils a par conséquent des conséquences sur la dynamique de recomposition territoriale des pouvoirs qui n'est autre que la résultante des changements dans le complexe des principes et des programmes localement décidés et « centralement » initiés. Elle mérite donc une analyse attentive.

Désengagement du gouvernement fédéral et effritement de son autorité : des années 1970 jusqu'au tournant de 1998

Le gouvernement fédéral canadien a fait face au défi important que représente pour lui la mondialisation par une stratégie d'intensification du libre-échange dans les Amériques (au départ en Amérique du Nord). Il a cherché toutefois, par ses politiques publiques, à contrecarrer les tendances à la fragmentation, induites par le fonctionnement du libre-marché. Ce n'est pas là une mince affaire car le libre-échange favorise une plus grande régionalisation de l'économie canadienne en renforçant la structuration des échanges selon un axe nord-sud, avec pour conséquence que les provinces développent plus de contacts avec les états américains voisins qu'avec les autres provinces canadiennes (McBride et Shields, 1997). Aux prises avec ce défi d'une remise en cause de l'unité économique et politique du pays, les interventions fédérales ont visé avec succès à contrer les actions provinciales en ce sens, mais elles sont restées insuffisantes pour établir un contrôle centralisé de l'économie (Haddow, 2000; Lazar, 1998b).

En somme, la compréhension par le gouvernement fédéral de la contrainte de la mondialisation a eu l'effet paradoxal d'augmenter

la fragmentation de l'espace économique canadien et de susciter simultanément des politiques fédérales visant à assurer un rôle pour le gouvernement central dans l'intégration de l'espace canadien. Mais ces tentatives ont, jusqu'à ce jour, rencontré d'importantes résistances de la part des provinces. Ainsi, le fédéral a dû redoubler d'efforts pour contribuer à une certaine intégration par les politiques sociales. En outre, la volonté fédérale n'a pas été sans aboutir à des contradictions et n'a pas de ce fait donné lieu à une action linéaire.

Cela dit, le processus de décentralisation n'est pas seulement le résultat du renforcement de l'unification de l'espace économique nord-américain. Il est aussi le fruit des choix fédéraux quant au rôle de l'État, sous l'influence du néo-libéralisme (Savoie, 1999), et donc entre autres des idées de gouvernance et de nouvelle gestion publique. Les rapports intergouvernementaux ont longtemps été névralgiques en matière de formulation et d'implantation de la politique sociale canadienne. Or, alors que le gouvernement fédéral jouait un rôle central dans le financement des programmes sociaux au Canada dans les années de l'après-guerre, y compris dans le champ de compétences provinciales, sa volonté de contrôler puis d'éliminer son déficit budgétaire l'a conduit à réduire ce rôle à partir de 1977 et jusqu'à la fin des années 1990. Les deux dernières décennies du siècle dernier ont de ce fait été marquées par une longue érosion de son leadership moral.

En 1977, avec l'Accord sur le financement des programmes établis (FPÉ), le gouvernement fédéral a commencé à prendre ses distances à l'égard des décisions provinciales concernant les dépenses sociales. À la place des programmes à frais partagés dans les domaines des soins de santé et de l'éducation post-secondaire que cet accord abolit, un transfert global indexé en fonction de l'inflation et de la croissance de la population est instauré. Ce retrait du gouvernement fédéral s'est fait au prix d'une exemption des obligations provinciales en matière de reddition de comptes, et d'une flexibilité accrue dans la détermination par les provinces des parts du transfert affectées respectivement à l'éducation post-secondaire et à la santé.

La contribution fédérale à l'autre programme majeur à frais partagés, le Régime d'assistance publique du Canada (partage des coûts de

l'aide sociale provinciale) sera, quant à elle, abolie dans le budget de 1995 qui crée un seul transfert global, le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), et ampute par la même occasion de 33 % le financement total des provinces à ces titres pour les quatre années suivantes. Le TCSPS représente ainsi une compression budgétaire majeure par laquelle le gouvernement fédéral transfère son déficit aux provinces, en échange d'une plus grande souplesse dans la capacité provinciale d'utiliser l'argent des transferts fédéraux. Cette mesure impose aux provinces, sans leur consentement et d'une façon unilatérale, une politique de restriction budgétaire radicale qui les oblige à limiter les dépenses dans leurs propres champs de compétence (la santé, l'éducation et l'aide sociale). Il n'est donc pas étonnant qu'elle ait eu des conséquences lourdes sur les comportements subséquents des provinces (Boismenu et Jenson, 1997).

Cela dit, l'autorité morale du gouvernement fédéral à édicter des règles dans ces domaines s'est effritée bien avant 1995 ; le budget de cette année renforce simplement une tendance déjà établie. La perte de légitimité du fédéral, quant à l'imposition de conditions d'utilisation des transferts, découle largement de la réduction importante de ses transferts fiscaux. Un indicateur seulement : les transferts fédéraux pour la santé, l'éducation post-secondaire et l'aide sociale sont passés d'un niveau équivalent à environ 23 % des dépenses fédérales en 1984-85 à 19 % en 1989-90 et à 11 % en 1998-99 (Québec, 2001a). Ajoutons que la part des transferts en espèces aux provinces, par rapport aux revenus fédéraux, a diminué, après avoir atteint un sommet de 26,7 % en 1983-84, à environ 14 % en 1999-2000. Les transferts fédéraux ont ainsi été ramenés à leur niveau de la fin des années 1960, moment où les programmes dans les domaines de la santé et de l'aide sociale étaient encore dans leur phase d'implantation (Québec, 2001b). Cette tendance se reflète aussi dans les revenus provinciaux : la part des transferts fédéraux, incluant la péréquation, est passée de près de 25 % au début des années 1980 à environ 15 % aujourd'hui (Québec 2001a). Parallèlement entre 1991-1992 et 1998-1999, le gouvernement fédéral est parvenu à transformer un déficit de 38,6 milliards de dollars en un surplus de 5,3 milliards de dollars,

ce qui indique bien que le gouvernement fédéral s'est délesté de ses responsabilités financières sur les provinces.

C'est dans cette conjoncture et sous le choc de l'instauration du TCSPS que s'est imposée la thématique de l'union sociale qui a donné lieu, après quelques années de discussions, à une entente générale en 1999, entente qui est le produit d'un enchaînement de réactions qui ont poussé successivement les acteurs impliqués dans la gouvernance à niveaux multiples à reformuler leurs attentes.

La première réaction est venue des provinces, qui ont répondu à l'unilatéralisme du gouvernement fédéral par une proposition de lui dénier toute légitimité dans le domaine de la protection sociale. Au-delà de la réaction anticipée du gouvernement du Québec qui s'appuyait sur la question du respect du principe fédéral, le gouvernement ontarien a, en 1996, fait connaître une proposition qui mettait en avant un modèle prévoyant que les provinces prenaient le contrôle presque complet de l'élaboration des programmes sociaux et des normes et conditions partagées (Boismenu et Jenson, 1997). Pour les provinces qui adoptaient cette position, dont le Québec, une forme d'Union sociale semblait offrir une opportunité de garder le gouvernement fédéral éloigné du domaine-clef relevant, sur le plan constitutionnel, de leur compétence, c'est-à-dire la protection sociale.

La deuxième réaction est venue du gouvernement fédéral lui-même, qui a appris rapidement qu'il avait peut-être « *given away the store* ». Celui-ci a en effet pris conscience qu'en réduisant les transferts de façon si importante et en libérant les provinces de toute obligation de rendre des comptes sur leurs dépenses, il avait abandonné l'outil principal que, depuis la guerre, il utilisait pour façonner l'action provinciale (c'est-à-dire surveiller leurs dépenses) ainsi que l'autorité morale associée à sa capacité de financement des dépenses provinciales. Aussi, son déficit une fois contrôlé, il était prêt à dépenser de nouveau mais ne disposait plus que de peu d'outils pour le faire. L'entente-cadre sur l'union sociale a pu alors lui apparaître comme un moyen de réaffirmer son rôle via un nouveau mode de gestion intergouvernemental dans le domaine social. Toutefois, comme nous le verrons, l'entente-cadre ne représente qu'un des outils de la gouvernance à niveaux multiples.

En outre, le gouvernement fédéral a mené différentes actions plus unilatérales, inspirées des principes de la nouvelle gestion publique.

À la recherche de nouveaux outils pour réaffirmer son influence : une nouvelle ère de gouvernance à niveaux multiples

L'Entente sur l'union sociale de 1999 est imprégnée des principes du modèle de la gouvernance et du langage de la nouvelle gestion publique. Elle est une déclaration par laquelle les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux affirment vouloir travailler en *partenariat* pour l'ensemble des Canadiens, en donnant priorité à la planification concertée, à la coopération et aux consultations réciproques et avec les citoyens. La notion de partage des compétences, citée d'entrée de jeu, disparaît au profit d'une vision basée sur l'interdépendance fonctionnelle et le travail en *collaboration*. Selon l'entente, lorsque le gouvernement fédéral utilise son pouvoir de dépenser, il doit procéder de façon respectueuse vis-à-vis des gouvernements provinciaux et territoriaux et de leurs priorités, tout en suivant une démarche coopérative. Il devra également consulter les provinces et territoires au moins un an avant de modifier de façon importante le financement des transferts sociaux et ne pas prendre de nouvelles initiatives sans le consentement de la majorité. À cela s'ajoute le fait que l'on s'entende pour mettre en place des procédures pour le règlement des différends.

L'entente-cadre promet aussi d'accroître l'imputabilité des gouvernements, d'où l'idée de l'établissement de *critères* et *d'indicateurs* pour mesurer le rendement des programmes. Toutefois, ce sont en définitive les citoyens et non un partage constitutionnel des pouvoirs que ces articles de l'entente interpellent ; un meilleur partage des informations et une plus grande transparence sont censés contribuer à une bonne gouvernance et, en fait, tous les gouvernements sont invités à faire participer les « tierces parties » aux réseaux politiques (art. 3)¹.

Malgré son importance, cette entente-cadre ne rend pas compte dans sa globalité de la stratégie du gouvernement fédéral visant à influencer les actions provinciales dans le domaine de la protection sociale. Par-delà l'entente, on voit en effet émerger deux autres ten-

dances. D'une part, le gouvernement fédéral cherche à regagner un droit de regard sur les programmes de compétence provinciale par le biais d'un « réinvestissement de fonds ». En annonçant l'octroi de sommes d'argent pour certains domaines, le gouvernement fédéral cherche à orienter les dépenses des provinces. En réalité, le gouvernement fédéral éprouve un déficit de capacité pour exiger un rapport fidèle et détaillé sur la façon dont les transferts fédéraux sont dépensés, mais il cherche à mobiliser des exigences d'imputabilité vis-à-vis de la population pour tenter d'infléchir l'action des provinces. Car si les provinces n'augmentent pas leurs dépenses dans les domaines en question — comme la santé ou la petite enfance —, le gouvernement fédéral peut alors inviter les électeurs de ces provinces à le réclamer à leurs gouvernements provinciaux.

D'autre part, le gouvernement fédéral tente de faire des investissements relativement modestes dans toute une série de programmes visant à façonner les innovations futures. Il privilégie désormais des programmes très visibles qui doivent entre autres permettre d'identifier « les meilleures pratiques » et les « idées qui marchent », programmes qu'il pourra ensuite s'approprier pour tenter de garder le contrôle en matière de réformes des programmes provinciaux (Hobson et St-Hilaire, 2000).

Ces tendances sont tout particulièrement à l'œuvre dans trois secteurs importants des politiques sociales : la santé, la petite enfance, et la formation et l'emploi de la main-d'œuvre. Un balayage rapide de ces trois domaines d'intervention montre comment le gouvernement fédéral a utilisé les différents outils à sa disposition pour tenter d'assurer son leadership en matière de protection sociale. Le jeu des relations intergouvernementales contemporaines, placées sous le signe de l'expérimentation et de l'incertitude, en arrive ainsi à imposer une nouvelle dynamique de gestion publique et une méthode originale de coopération.

LE SYSTÈME DE SANTÉ

En matière de soins de santé, le financement fédéral et la légitimité de normes associées ont été des thèmes dominants des conflits intergouver-

nementaux au cours des années 1980 et 1990. La *Loi canadienne sur la santé* de 1984 stipule les principes que les systèmes de santé des provinces doivent respecter pour éviter les pénalités financières. Cette loi donne une place importante au gouvernement fédéral dans le domaine de la santé et, plus cruciale encore, dans les perceptions que les Canadiens se font de leur système public de soins. Au moment de la préparation de cette loi, l'idée que le gouvernement fédéral devait jouer un tel rôle jouissait d'une légitimité populaire. Au milieu des années 1970, les transferts fédéraux comptaient pour près de 40 % des dépenses provinciales pour la santé. Au milieu des années 1990 toutefois, ils n'en représentaient plus que le tiers et le budget de 1995 a réduit encore plus cette part. Cela a eu entre autres pour conséquence qu'en 1999 le financement public *per capita* était moins élevé, en termes réels, qu'en 1994 (ministère des Finances, 1999 b). En fait, en 2000, on estime que la contribution fédérale aux dépenses provinciales en matière de santé n'est plus que de 13 % alors qu'elle était de 18 % en 1994-1995 et de plus du double vingt ans plus tôt (Western Finance Ministers, 2000).

D'où un défi de gouvernance. En raison de l'ampleur des restrictions dans les transferts en matière de santé, la légitimité du gouvernement fédéral à faire appliquer la loi canadienne sur la santé était menacée, alors même que la santé devenait un champ politique où les conflits intergouvernementaux s'exacerbaient... et où pouvaient éventuellement se faire jour des innovations dans la stratégie du gouvernement fédéral visant à réaffirmer son influence.

La première réaction des provinces a été simplement de demander plus de ressources pour la santé. Elles ont également persisté dans cette voie, si bien que la santé est devenue la question la plus importante de l'ordre du jour intergouvernemental durant les années 1990, et c'est encore le cas en 2002. Mais les provinces ne se sont pas arrêtées là. Elles ont aussi développé rapidement leur propre stratégie pour jouer un plus grand rôle dans l'élaboration de normes et des principes relatifs au système de santé.

Les actions les plus élémentaires ont été des gestes de défi, invitant le secteur privé à jouer un rôle plus important dans la prestation de services, sans nécessairement respecter les normes contenues dans

la loi concernant le caractère public des prestations et l'accessibilité universelle. En outre, les provinces ont plaidé pour la reconnaissance du caractère intergouvernemental du système, en cherchant dès 1995 à obtenir un mécanisme fédéral-provincial de règlement des différends dans l'interprétation de la loi canadienne sur la santé (Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal, 1995).

Cette demande, comme celles d'un financement accru, s'inscrivait dans le cadre d'un nouveau modèle de gouvernance et de la nouvelle gestion publique. En 1997, les provinces réclamaient l'établissement d'un *nouveau partenariat* au sein duquel le gouvernement fédéral fournirait des transferts monétaires adéquats, prévisibles et stables à un niveau permettant de maintenir le système de santé, et les provinces mettraient en commun leurs ressources pour que le système conserve une compatibilité de services dans l'ensemble du Canada, en accord avec les principes de la loi fédérale. D'une façon plus générale, la volonté des provinces de se prémunir contre les changements unilatéraux dans les transferts fédéraux a provoqué un processus qui a mené à l'entente-cadre sur l'union sociale. Au moment de la signature de cette entente, toutefois, les conflits au sujet du financement du système de santé persistaient. Aussi, alors que la santé fait clairement partie de l'entente-cadre, dix-huit mois supplémentaires ont été nécessaires pour que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux aboutissent à une entente en ce qui la concerne. C'est seulement au printemps 2002 qu'ils se sont finalement entendus sur un mécanisme de règlement des différends.

Néanmoins, après que, le 4 février 1999, les premiers ministres provinciaux se furent engagés à soutenir le programme en cours d'assurance maladie et à consacrer les augmentations du TCSPS aux soins de santé, le gouvernement fédéral a accepté, dans la foulée de cet engagement, d'augmenter les transferts en espèces de 11,5 milliards étalés sur les années 1999-2000 à 2003-2004 (Ministère des Finances, 1999)². Ce réinvestissement n'étant pas subordonné à une reddition de compte de la part des gouvernements provinciaux, il a été cité comme un exemple de souplesse du gouvernement fédéral vis-à-vis des provinces (Hobson et St-Hilaire, 2000). En réalité, plutôt que de rétablir la surveillance fédérale — ce que le TCSPS rend impossible,

peu importe le niveau des transferts —, les gouvernements se sont mis d'accord dans le contexte de l'entente-cadre pour cheminer vers une série de nouvelles pratiques.

En septembre 2000, le gouvernement fédéral et les provinces ont à nouveau conclu une entente sur la santé assortie d'une nouvelle dépense fédérale de 21,2 milliards de dollars sur cinq ans dont la plus grande partie (18,9 milliards) est destinée aux transferts en espèces (Ministère des Finances, 2000b; Annual Premiers » Conference, 2000). Cette entente est accompagnée d'un document fédéral-provincial qui met en avant une vision, des principes et un plan d'action en matière de santé et où les notions de gouvernance et de nouvelle gestion publique sont encore plus présentes.

Le document consiste surtout en une déclaration de principe. Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont la responsabilité de déterminer les modes d'application des politiques et, dans ce cadre, on affirme l'importance de l'innovation, du partage d'information et de bilans réguliers. Le montant du financement fédéral que recevront les divers gouvernements ne dépend pas de la réalisation d'un niveau particulier de rendement, mais les gouvernements se doivent néanmoins d'une part de fournir régulièrement des « rapports sur le rendement du système de santé et sur les progrès réalisés dans l'atteinte des priorités mentionnées précédemment », d'autre part de collaborer à l'élaboration d'un cadre complet comprenant des « indicateurs comparables mutuellement acceptés » concernant les soins de santé, notamment la qualité des services rendus. De plus, ce qui est de première importance, le document précise un cadre général d'imputabilité, mentionnant que « des rapports publics clairs, validés par une tierce partie indépendante, amélioreront le rendement des services de santé et joueront un rôle important dans la réalisation de la vision et des priorités décrites précédemment ». Il spécifie que « l'objet des mesures des rendements est de faire en sorte que tous les gouvernements rendent compte de leurs activités à leurs publics, et non pas les uns aux autres ». Une fois de plus, l'accent est donc mis sur les relations entre l'État et les citoyens davantage que sur le principe fédéral, ce qui est une façon de penser le territoire en faisant abstraction des limites provinciales.

Mais l'entente signée en septembre 2000 ne constitue pas la seule intervention récente du gouvernement fédéral dans le domaine de la santé. Le gouvernement fédéral a cherché également à se réserver un rôle de leader en mettant en avant sa capacité à développer et à soutenir la recherche dans ce domaine. En parallèle aux transferts permettant, au mieux, de soutenir le système existant, de nouveaux objets sont désignés et de nouveaux modes d'action sont pratiqués. Outre les transferts aux provinces, le budget de 1999 contient ainsi un réinvestissement de 1,4 milliard de dollars sur trois ans qui est réparti sur quatre champs d'interventions distincts. Les deux premiers mettent l'accent sur le leadership : ils concernent d'une part le développement d'un système d'information sur la santé à travers le Canada, d'autre part la valorisation des infrastructures de recherche et d'innovation dans le domaine. Les deux autres représentent des actions dans des secteurs de compétence fédérale : l'amélioration des soins de santé dispensés aux Premières nations et la prévention sanitaire (Ministère des Finances, 1999b)³.

En ce qui a trait à l'expertise, le gouvernement fédéral prétend également dé montrer qu'il est le plus compétent pour réaménager le système de santé. Ainsi a-t-il promu unilatéralement un nouveau programme de 240 millions de dollars destiné à financer des partenariats avec des organisations regroupant infirmières, médecins et autres professionnels de la santé afin d'encourager l'intégration des mesures de soins de première ligne⁴. Une fois de plus, il s'agit d'une petite somme d'argent ponctuelle qui positionne le gouvernement fédéral comme un acteur important en matière d'expertise et de reconfiguration du système de santé. Le gouvernement fédéral a également créé une commission d'enquête, la Commission Romanow, qui doit étudier les perspectives concernant l'aménagement du système de santé. Ces activités de recherche devraient permettre au gouvernement fédéral d'avoir accès à une expertise significative en la matière.

L'avenir dira si le gouvernement fédéral connaîtra le succès dans sa tentative de transformer sa place dans le système de santé en passant d'un rôle d'autorité morale reposant sur sa contribution financière à un rôle de leadership dans la recherche, l'aménagement des systèmes, etc. Les provinces restent très sceptiques et profondément hostiles à

cet effort pour refaçonner un domaine qui relève de leurs compétences constitutionnelles en invoquant uniquement la nécessité de surveiller l'institution d'une « bonne gouvernance » (Western Premiers' Conference, 2001). Le *benchmarking*, des indicateurs communs et l'échange d'informations ont été des pratiques qui se sont installées lentement dans le secteur de la santé, au moment où les provinces en étaient réduites à lutter pour maintenir le niveau des services offerts. Ces nouveaux dispositifs mis en place par le gouvernement fédéral visent à convaincre la population qu'il est toujours un acteur de premier plan dans le secteur de la santé et qu'il peut, avec ces dispositifs, assurer un programme commun pour l'ensemble du Canada.

POLITIQUES DE L'ENFANCE ET DE LA PETITE ENFANCE

La politique de l'enfance est un secteur relativement vierge dans la mesure où l'enfance, en tant qu'objet d'intervention spécifique, a une présence assez récente dans les politiques publiques. Dans le passé, les interventions et prestations publiques visaient surtout la « famille » ou la condition parentale. C'est un domaine, du moins lorsqu'il était question de lutter contre la pauvreté ou d'encourager la participation des parents au marché du travail, qui a attiré l'attention et pour lequel les mécanismes de la nouvelle gouvernance ont été mis en avant, du moins dans une certaine mesure.

Rappelons que les allocations familiales ont été une des premières prestations universelles distribuées par le gouvernement fédéral dans les années d'après-guerre et donc un élément clé de la protection sociale canadienne. Elles étaient également une cible pour les néo-libéraux. Les allocations familiales ont commencé par être partiellement désindexées en 1985 (Battle, 1999). Puis en 1989, elles ont été retirées aux familles disposant de revenus élevés. Enfin, en 1993, les Conservateurs ont formellement mis fin à l'universalité de ces allocations en introduisant un crédit d'impôt pour enfants sous condition de ressources (Myles et Pierson, 1997).

Pendant cette période de remplacement de l'universalisme par le ciblage, entre 1980-1981 et 1998-1999, le montant dépensé par l'État

fédéral dans le domaine de l'enfance est demeuré à peu près le même soit environ 6 milliards de dollars constants de 2000 (Battle, 2001). Depuis, les dépenses sont à la hausse. Les dépenses provinciales destinées directement aux services et aux prestations totalisaient 305,2 millions de dollars en 1999 et 498,2 millions de dollars en 2000. En 2004, le gouvernement fédéral dépensera un montant estimé à 9 milliards de dollars pour la Prestation fiscale canadienne pour enfants, augmentant ainsi de 58 % par rapport à 1998 (Battle et Mendelson, 2001 : 124), et une somme additionnelle de 2,2 milliards de dollars sera transférée aux provinces en cinq ans, entre 2001 et 2006, pour permettre de mettre sur pied des initiatives concernant la petite enfance.

Cette augmentation des dépenses s'explique en grande partie par le fait que les programmes pour enfants et pour parents d'enfants de moins de dix-huit ans ont constitué un terrain important d'expérimentation politique de la gouvernance et de la nouvelle gestion publique, en particulier par le biais de l'entente-cadre sur l'union sociale. Ces programmes ont tous été présentés comme des exemples du modèle de la nouvelle gouvernance, l'accent étant mis sur : l'entente sur les principes généraux, mais avec suffisamment de latitude pour respecter l'autonomie des provinces quant aux choix faits ; le rendu de rapports annuels ; la transparence ; l'implication de tierces parties, particulièrement les groupes de parents et ceux qui représentent certaines catégories d'enfants (comme les handicapés) ; l'engagement des citoyens.

La façon dont le programme est conçu constitue en outre un nouveau pas dans la tentative de repenser les relations intergouvernementales. Créée en 1998, la Prestation nationale pour enfants (PNE) qui compte deux éléments, un fédéral et un provincial, implique un changement explicite de responsabilités entre les deux ordres de gouvernement. En effet, les provinces ont cédé certains de leurs anciens champs d'action, où le gouvernement fédéral peut utiliser librement son pouvoir de dépenser. Ce dernier distribue ainsi la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) comportant deux éléments principaux : une prestation de base dégressive au-delà d'un seuil et versée à 80 % des familles canadiennes avec enfants, et le Supplément de la Prestation nationale pour enfants (SPNE), versé uniquement

aux familles de faible revenu. Avec cette dernière prestation, le gouvernement fédéral a pris la responsabilité de garantir le revenu d'une partie des prestataires de l'aide sociale, fonction assurée jusqu'à 1998 par les provinces. Ainsi, « soulagées » de cette responsabilité, les provinces se sont engagées en échange à « réinvestir » l'argent libéré en services et nouveaux crédits pour les enfants ainsi qu'à remettre volontairement des rapports annuels sur leurs décisions concernant ces dépenses. Car chaque province fait ses propres choix quant à sa façon de réinvestir l'argent économisé⁵. Il en résulte que la PNE peut être considérée comme l'un des programmes qui contribue le plus à la fragmentation du système de protection sociale canadien. Certaines provinces ont décidé de créer de nouveaux suppléments, tandis que d'autres ont plutôt dirigé leur action vers les services de santé pour enfants, les services à la petite enfance, les services pour les enfants à risque. Certaines provinces ont dépensé une grande partie des fonds disponibles pour les services de garde d'enfants, alors que d'autres ont décidé de ne pas allouer d'argent supplémentaire à ce secteur.

Mais les provinces doivent également rendre des comptes aux autres provinces et à leurs citoyens relativement à leurs choix. Il a été convenu d'un cadre de gouvernance et d'imputabilité concernant la PNE en mars 1998. Les processus de prise de décision et de reddition de comptes relèvent des ministres fédéraux et provinciaux responsables des services sociaux pour ce qui concerne l'orientation politique générale et le règlement des conflits, des sous-ministres fédéraux et provinciaux responsables des services sociaux pour la gestion générale, l'implantation et l'application du programme, enfin des groupes de travail fédéraux et provinciaux sur la PNE pour le soutien aux sous-ministres, et pour identifier, voire trouver, des solutions aux problèmes qui se posent. Chaque ordre de gouvernement s'engage à donner et partager les informations pertinentes et les chiffres nécessaires à l'administration du programme et à son implantation, tout comme à son évaluation. La reddition de comptes aux citoyens fait pour sa part partie intégrante du cadre d'imputabilité, tous les gouvernements participants s'engageant à leur fournir un rapport annuel sur la performance de leurs initiatives⁶.

Cela dit, il semble que les principaux éléments de l'entente aient été établis de telle manière que peu d'ajustements de la part des provinces étaient nécessaires. Très peu de choses sont demandées aux provinces : cela n'empiète pas sur des programmes provinciaux, aucun investissement nouveau de ressources de la part des provinces n'est imposé et leur contrôle sur les programmes d'aide sociale ne diminue pas. La PNE représente ainsi, peut-être, le maximum acceptable dans le contexte d'une opposition entre un fédéralisme collaboratif et le principe fédéral de division des compétences législatives (Boychuk, à paraître b). On peut par ailleurs y voir une étape dans la restructuration de l'aide sociale, dans la mesure où le fait de sortir les enfants de l'aide sociale facilitera une réforme du système d'aide sociale aux adultes pour en faire autre chose que l'actuel programme de revenu de dernier recours (Battle 2001, Jenson 2001).

De façon similaire à ce qu'il avait fait dans le secteur de la santé, le gouvernement fédéral a donc incité les provinces à consacrer plus d'efforts à la petite enfance en leur offrant un montant d'argent limité mais tout de même intéressant pour la création de programmes visant ce secteur. Par ailleurs, au cours de la réunion qui a mené à l'accord sur la santé, en septembre 2000, le gouvernement fédéral et les provinces ont également conclu une entente sur le développement des enfants. Dans cette entente qui suit là encore la logique de la nouvelle gouvernance et de la nouvelle gestion publique, les premiers ministres provinciaux se sont engagés à utiliser les 2,2 milliards de dollars (sur cinq ans) de financement additionnel octroyé par le gouvernement fédéral dans l'un ou l'autre des quatre secteurs prioritaires suivants : la promotion de la santé durant la grossesse, la naissance et la petite enfance ; l'amélioration des habiletés parentales et du soutien aux familles ; le renforcement des programmes du développement de la petite enfance et des soins reliés ainsi que le renforcement du soutien communautaire.

Les provinces sont libres de déterminer leurs priorités dans ce cadre, mais les exigences d'imputabilité impliquent qu'elles présentent des rapports annuels aux Canadiens sur leurs investissements et leur progrès dans la mise en œuvre des programmes et services. Elles s'engagent également à améliorer avec le temps la qualité des rapports.

Peut-être encore plus significatif est l'engagement de développer une grille commune, incluant un accord sur des indicateurs comparables sur la croissance et l'existence de programmes et de services dans les quatre champs prioritaires. De plus, à l'échéance de septembre 2002, les provinces se sont engagées à faire des rapports publics réguliers sur les indicateurs de résultats concernant la qualité de vie des enfants en utilisant des indicateurs communs.

Ce genre d'exigences d'imputabilité peut être vu comme un signe important de la fin du fédéralisme conditionnel, propre aux programmes à frais partagés, et le début de nouvelles formes de contrôle sur l'application provinciale des politiques fédérales. Il est donc intéressant de noter qu'il ne semble pas y avoir beaucoup d'opposition à la PNE dans les provinces et territoires, à part le Québec (Saskatchewan, 2000 ; Western Premiers' Conference, 2000). Cela s'explique peut-être par la flexibilité accordée dans la façon de dépenser les transferts pour le développement de la petite enfance, les catégories et les programmes étant définis de façon large et les exigences de reddition de comptes étant limitées.

POLITIQUE DE L'EMPLOI

La politique relative au marché du travail fournit un troisième exemple de recomposition territoriale par la restructuration des relations de gouvernance et la nouvelle gestion publique. Les ententes dans ce domaine ont constitué le premier lieu d'expérimentation au Canada. Dans ce secteur toutefois, les initiatives ne se sont pas inscrites dans l'entente-cadre sur l'union sociale. C'est à travers une pluralité de types d'ententes négociées entre le gouvernement fédéral et les provinces qu'a été transférée aux provinces la responsabilité de la formation et du développement de l'activation, dans le but de leur permettre de les intégrer aux programmes de sécurité du revenu.

Auparavant, le gouvernement fédéral jouait un rôle prépondérant dans la formation et l'ajustement des qualifications de la main-d'œuvre. Par la suite, durant les années 1980 et début 1990, le gouvernement fédéral a lancé une série d'initiatives concernant le marché du travail qui étaient à la fois mal reçues et jamais accompagnées de l'argent

nécessaire pour les mener à bien. Ces initiatives ont échoué parce qu'elles ont rencontré une opposition significative des provinces qui défendaient leurs champs de compétence (Bakvis, 1996a; Haddow, 1995; Klassen, 2001). Ce conflit a duré longtemps et s'est traduit par un contexte d'absence presque totale de coordination des politiques des divers ordres de gouvernement, à l'exception partielle des accords en matière de développement de la main-d'œuvre, accords prévoyant que les deux paliers de gouvernement devaient dépenser des sommes égales (200 millions) dans leurs propres programmes destinés aux prestataires de l'aide sociale. Mais ces accords ont aussi été minés par la réduction de fonds fédéraux investis dans les programmes liés au marché du travail.

Cette tendance s'est poursuivie après l'arrivée des Libéraux au pouvoir en 1993. Malgré les promesses électorales d'augmenter les incitations à la formation, les ambitions libérales se sont rapidement dissipées. Selon les estimations de 1997-98, l'indexation des dépenses en matière de politique active de l'emploi promise par le gouvernement fédéral serait de 11 % moins important en 1999-2000 qu'en 1993-94 (Yates, 1995; Bakvis 1996b; Klassen, 2001).

Compte tenu à la fois du contexte budgétaire difficile limitant les possibilités d'innovation fédérales et des remises en cause par les provinces de sa compétence dans le domaine, le gouvernement fédéral a fait un premier pas vers la dévolution en juin 1994. Tout en gardant la responsabilité en matière de création directe d'emplois, d'information sur le marché du travail et de conseil (Haddow, 1998), il a offert aux provinces le contrôle administratif sur la plupart des formations qu'il finance, tout en faisant de la conception des mesures de formation un sujet de discussion bilatérale entre les deux gouvernements. Puis, le résultat serré du référendum québécois de 1995 a poussé le gouvernement fédéral à offrir aux provinces, en mai 1996, non plus seulement le droit d'administrer les nouvelles initiatives financées par l'assurance emploi, mais aussi la responsabilité des services de conseil et de placement. Ce transfert de responsabilité était prévu pour une période de trois ans, mais pour la plupart des provinces, il est passé à cinq ans. En contrepartie, chaque province doit signer une entente de développement du marché du travail afin

de garantir un minimum de conditions concernant les services à développer (Haddow, 1998). À ce jour, trois types d'accord ont été mis en vigueur (Klassen, 2001). Le modèle du « transfert complet » (Nouveau-Brunswick, Québec, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut) prévoit que les provinces ou les territoires assument la responsabilité de la politique du marché du travail et de l'application des programmes dans le cadre du financement fédéral et des contraintes d'admissibilité des personnes. Avec le « modèle de cogestion ». (Colombie-Britannique, pour le moment, Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve et Labrador, et Yukon), il n'y a pas de transfert de personnel ni de ressources, mais plutôt un travail conjoint pour l'élaboration des programmes et leur implantation. Finalement, le modèle de « partenariat stratégique » (Nouvelle-Écosse) invite les deux ordres de gouvernement à collaborer et à coordonner leurs efforts pour améliorer leurs programmes et services respectifs en matière de marché du travail. Le texte de ce dernier type d'accord est court (sept pages) comparativement aux autres (des centaines de pages), et change peu de choses concrètement. L'Ontario n'a toujours pas conclu d'entente parce qu'elle essaie d'obtenir que le financement fédéral des mesures actives d'emploi dans la province soit augmenté.

La question du contrôle exercé par le gouvernement fédéral est intimement liée aux conditions et aux modalités de reddition de comptes incluses dans les accords de développement de la main-d'œuvre. La capacité d'Ottawa à imposer ses priorités paraît limitée, quoique son influence, au regard des sommes investies, varie grandement selon que les provinces ont accepté l'offre de transfert complet ou non (Raddow, 1998). Deux éléments spécifiques visent à ce que les provinces se conforment aux priorités fédérales. Premièrement, les provinces doivent (1) garantir qu'au minimum une proportion des bénéficiaires du programme sont des prestataires de l'assurance-emploi, (2) atteindre des cibles pour le nombre de clients qui trouvent un emploi, et (3) gérer les fonds de telle manière que les objectifs de réduction des dépenses soient respectés. Chaque objectif est assorti de mesures de performance. Deuxièmement, les provinces (à l'exception du Québec) qui ont accepté telle quelle et en entier l'offre fédérale doivent offrir des prestations et un soutien à l'emploi conformes aux

cinq mesures prescrites dans la loi sur l'assurance emploi. Les annexes des accords spécifient quels programmes provinciaux existants, nouveaux ou remodelés sont considérés comme similaires à ceux retenus par le gouvernement fédéral. Parce que les trois mesures (les suppléments de revenu, l'aide au travail autonome et les prêts ou subventions de formation) sont individuelles, cela limite la flexibilité dont jouissent les provinces, car la relation peut s'établir directement entre l'individu et le gouvernement fédéral.

On pourrait penser que la surveillance et les exigences d'imputabilité compensent le caractère incomplet des mesures de performance (Klassen, 2001; Haddow, 1998). Cependant les mécanismes de contrôle sont loin d'être étanches : les engagements pris par les provinces (sans parler de leur capacité à les respecter) en matière d'évaluation rigoureuse restent encore limités, et les comparaisons risquent de devenir de plus en plus difficiles à mesure que les programmes se mettront à différer d'une province à l'autre. À cela, il faut ajouter que les mécanismes de reddition de comptes sont actuellement peu contraignants et ont été conçus ainsi pour s'assurer l'appui des provinces. Ces mécanismes sont grandement limités par leur incapacité à mesurer les dépenses provinciales. Partant, il est impossible de déterminer si les provinces utilisent les sommes liées aux accords de développement de la main-d'œuvre pour des programmes qu'elles finançaient déjà par le passé.

Malgré le calme relatif qui a suivi ces accords, des conflits ont surgi à l'occasion de tentatives faites par le gouvernement fédéral pour se réintroduire dans le champ par le biais de nouveaux canaux (bien que ce soit à proprement parler dans le domaine de l'éducation post-secondaire plutôt que dans celui de la formation). On pense au programme de Bourses du millénaire de 2,5 milliards de dollars, de même qu'à l'investissement de 1 milliard dans la Fondation canadienne pour l'innovation. La critique provinciale a alors visé deux cibles : l'action unilatérale du gouvernement fédéral introduisant ces nouveaux programmes sans coordination, ni concertation; les programmes fédéraux ne contribuaient pas au soutien du système d'enseignement post-secondaire, en termes de dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Les investissements fédéraux depuis les années 1980 dans des mesures actives d'emploi ont joué un rôle stratégique en limitant l'éventail des possibles et en donnant au gouvernement fédéral une expertise de laquelle il a pu tirer une influence majeure. L'ouverture du gouvernement fédéral aux expériences locales a également renforcé son rôle d'expert, sa capacité à mettre en lumière les *success stories* locales et à les ajouter à son propre répertoire de mesures actives d'emploi possibles (Peck, 1998). L'influence de l'expertise fédérale a dû être particulièrement significative au début de la mise en place des politiques actives d'emploi, étant donné qu'avant les accords de développement de la main-d'œuvre, la plupart des provinces ne disposaient pas de l'expertise ni de la capacité administrative nécessaire (Bakvis, 1996a)⁷.

Loin d'être traités à l'identique, les trois secteurs qu'on vient d'étudier connaissent des parcours distincts. C'est vrai tout particulièrement de la politique active de l'emploi qui occupe une place périphérique dans le champ de la protection sociale. Il n'en reste pas moins que nous y retrouvons tous les ingrédients des transformations qui se sont confirmés au cours des dernières années. La recomposition territoriale du système politique canadien passe par la forte variation des arbitrages et des dispositifs arrêtés selon les espaces provinciaux. Par ailleurs, le renouvellement des formes de contrôle et de reddition des comptes s'y manifeste très tôt, à telle enseigne que le secteur sert un peu de laboratoire à certaines idées qui se confirmeront par la suite, telles la prise en compte d'abord des résultats et l'acceptation de principes généraux d'action. Dans ce secteur, on observe cependant une dimension absente ailleurs, à savoir le transfert de personnel du niveau central au niveau provincial. Ainsi les porteurs de la réalisation de la nouvelle gestion publique ont été socialisés dans l'environnement du pouvoir central, ce qui est un gage de leur participation à l'univers intellectuel de ce pouvoir.

POUR CONCLURE

La mondialisation n'est pas étrangère à la recomposition territoriale qui est actuellement à l'œuvre dans nombre de sociétés. Celle-ci est cependant ancrée dans la configuration socio-institutionnelle qui balise

les pratiques inscrites dans un territoire en voie de redéfinition sous l'impact de la mise en place de nouvelles formes de gouvernance et de la nouvelle gestion publique. Les processus actuels apparaissent toutefois sous des modalités qui sont très proches des formes traditionnelles des conflits politiques, c'est-à-dire des conflits intergouvernementaux dans le cas du Canada. Mais ces conflits traditionnels renvoient désormais à des enjeux nouveaux et ils possèdent une incidence inédite. C'est en tout cas ce que nous montrent les transformations dans le domaine de la protection sociale au Canada.

Le leadership en matière de politique sociale est l'un des rares outils dont dispose le gouvernement fédéral pour maintenir l'intégration pan-canadienne, dans un contexte où l'espace socio-économique est à la fois régionalisé et continentalisé (Boismenu et Graefe, 2003). Dans les années récentes, le gouvernement fédéral a cherché à garder l'initiative en dépit de restrictions budgétaires et d'un désengagement relatif mais significatif de la contribution fédérale aux politiques sociales. Il lui était dès lors difficile de prendre de grandes initiatives de même que le déclin relatif de la participation fédérale au financement des politiques affaiblissait sa capacité à imposer aux provinces des conditions préalables à l'utilisation des fonds versés (Lazar, 1998b). Dans la mesure où il était exclu que le gouvernement fédéral se retirât de ces secteurs d'intervention et que le *statu quo ante* n'était plus une option envisageable, la question du renouvellement des relations fédérales-provinciales s'est clairement posée.

Selon des schèmes d'interprétation assez classiques du fédéralisme canadien, deux lectures de la situation récente co-existent. On a pu, en effet, mettre en relief le fait que le gouvernement fédéral a plus ou moins renoncé à son désir de diriger et a cherché à traiter d'égal à égal avec les provinces. Plutôt que de poursuivre des objectifs constitutionnels ambitieux, les gouvernements fédéral et provinciaux auraient trouvé un terrain d'entente sur la nécessité d'un renouvellement de la politique sociale, tout en privilégiant des solutions non-constitutionnelles et des accords de collaboration au niveau gouvernemental. Cette évolution refléterait l'importance que le gouvernement fédéral accorde aux idéologies associées à la nouvelle gestion publique et au partenariat. Mais on peut opposer à cette lecture des faits qui témoignent plutôt

d'un fédéralisme unilatéral. Peu de mesures sont issues du processus de négociation prévu par l'union sociale, la plupart faisant plutôt l'objet d'une initiative fédérale « unilatérale ». Ces initiatives ont été motivées soit par une valorisation de l'interaction directe de l'État fédéral avec les citoyens, soit par la recherche de nouvelles initiatives ostentatoires dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la pauvreté des enfants.

Ces deux lectures restent insuffisantes car elles ne rendent pas vraiment compte de certaines innovations dans les relations fédérales-provinciales. Nous sommes à la croisée des chemins. Le scénario d'une union sociale interprovinciale semble presque aussi irréaliste que la volonté du gouvernement québécois de retourner aux pratiques du fédéralisme classique. Il en va de même de toute forme de retour au modèle de domination fédérale prévalant dans les années d'après-guerre. Pour le gouvernement fédéral, il s'agit d'exploiter les anciens leviers qu'étaient les ressources financières et la reddition de comptes, tout en en créant de nouveaux comme l'expertise et l'expérimentation de politiques, pour les réarticuler dans un nouveau contexte. Chacun de ces leviers répond à une logique particulière. Au total cependant, on ne peut faire abstraction de la tension résultant du jeu permanent entre une forte inclination du gouvernement fédéral à faire cavalier seul et la valorisation apparente de négociations continues avec les gouvernements provinciaux.

Il est finalement peu probable que le gouvernement fédéral ait recours à une stratégie basée sur de nouvelles *injections financières* pour « assurer » son leadership. Les programmes existent, ils sont en pleine « maturité », et la part relative du financement fédéral n'a cessé d'y décroître depuis le milieu des années 1970, mouvement à la baisse qui s'est accentué ces dernières années. *A priori* l'engagement de nouvelles ressources dans d'anciens programmes apparaît comme un juste retour des choses. D'un autre côté, un investissement de nouvelles sommes d'argent dans de vastes programmes fédéraux ou la proposition de nouveaux programmes fédéraux-provinciaux d'envergure risque de recevoir un accueil hostile car les programmes existants (particulièrement dans le domaine de la santé) sont sous-financés (Hale, 2000). Ce que l'on sait cependant, c'est que les injections supplémentaires

de fonds pour les programmes existants ou pour les nouveaux programmes ont été l'occasion de renouveler le mode de contrôle sur l'usage des fonds. C'est ainsi que ces « nouvelles injections » de fonds sont assorties de nouvelles mesures de reddition de compte et d'une conception des affaires publiques qui intériorisent les principes de la nouvelle gestion publique.

L'usage de ressources financières pour « assurer » le leadership va traditionnellement de pair avec le levier de la *reddition de comptes*. Ce mécanisme permet au gouvernement fédéral d'exercer un contrôle sur les politiques provinciales en s'assurant que l'argent injecté est utilisé conformément aux objectifs fixés dans le programme. L'archétype de la reddition de comptes depuis l'après-guerre a été la formule du programme à frais partagés dans le cadre duquel le gouvernement fédéral remboursait aux provinces un certain pourcentage des dépenses admissibles, une fois que les comptes-rendus détaillés des dépenses avaient été acceptés. Or, ces dernières années, la notion d'imputabilité et la promotion de critères d'efficacité et d'évaluation de la performance se sont imposées dans le débat politique. Les études sur la nouvelle gestion publique montrent que ces notions s'inscrivent dans un mode de hiérarchisation des contrôles. Les engagements concernant les outils d'évaluation participent à la mise en place de contrôles plus subtils auxquels les provinces doivent se soumettre en contrepartie des nouvelles sommes d'argent investies. Bien qu'apparemment moins efficace dans l'immédiat, la reddition de comptes sur la base de ces outils est néanmoins susceptible d'avoir un impact majeur. Elle peut amener les provinces à dépenser dans un domaine particulier, défini de façon assez large (par exemple le développement de l'aide à la petite enfance) ou restreint (par exemple l'achat d'équipement pour poser des diagnostics médicaux). Le gouvernement fédéral peut aussi choisir des mesures de performance pour inciter les provinces à se concentrer prioritairement sur certains problèmes, voire pour justifier une éventuelle intervention fédérale visant à remédier à une mauvaise performance récurrente d'une ou de plusieurs provinces. Les mécanismes de reddition des comptes font l'objet d'une négociation ouverte, mais il y a fort à parier que le gouvernement fédéral

y jouera un rôle dominant, ne serait-ce qu'en termes de leadership et d'initiative politique.

Le gouvernement fédéral cherche donc à devenir le *dépositaire de l'expertise en matière de politique sociale* et à en faire une nouvelle base de leadership. Le développement de thèmes de recherche et d'une expertise est un moyen efficace de façonner les politiques sociales. Le gouvernement fédéral a précisément investi des sommes importantes dans la création d'instituts spécialisés et de fondations. Ces investissements contribuent à créer une demande sociale pour de nouvelles décisions et perspectives politiques que le gouvernement fédéral est en mesure d'influencer à travers le mandat qu'il donne à ces fondations et instituts. Le gouvernement fédéral s'assure ainsi de la présence parmi ses interlocuteurs d'une série d'experts avec lesquels il peut débattre de la nature d'éventuelles politiques. Il peut ainsi influencer sur la détermination des priorités et des réformes à l'ordre du jour, surtout lorsque ses idées sont cautionnées par la réputation scientifique et la stature des spécialistes en question. Cette dynamique devrait créer de nouvelles possibilités d'intervention pour le gouvernement fédéral. Dans le cas des politiques établies, soutenues par des programmes existants, les intérêts sont organisés et la « demande sociale » est déjà cristallisée; dans ces domaines, tout indique que la revendication d'un réinvestissement des sommes que le gouvernement fédéral a retirées il y a quelques années dominera. Créer une nouvelle demande sociale à laquelle une expertise scientifique confère une légitimité est l'un des moyens à la portée du gouvernement fédéral pour renouveler son leadership sans avoir à investir de nouvelles sommes d'argent substantielles. La finalité de cette réorientation n'est pas tant de créer des programmes fédéraux concurrents de ceux des provinces que d'infléchir le cours des interactions fédérales-provinciales existantes dans le sens privilégié par le gouvernement fédéral.

Le quatrième levier se situe dans la foulée de ce qui précède. Les *investissements structurants* sont relativement modestes, mais ils visent néanmoins à infléchir la direction générale et la philosophie des programmes existants. Ils peuvent prendre la forme de projets pilotes, d'initiatives stratégiques ou de fonds de transition. Ils visent à déterminer la nature du changement de la politique concernée, en

répertorient les mesures possibles, en mettant en avant des idées de réforme des programmes existants, de même qu'en créant les compétences administratives nécessaires pour le faire. Ils constituent donc un autre outil auquel le gouvernement fédéral peut avoir recours pour avoir une influence sur le choix des réformes et les priorités dans les champs de compétence des provinces.

Somme toute, la nouvelle gestion publique, comme cadre de référence, et l'approche dite de coordination ouverte se sont emparées des relations intergouvernementales et sont devenues les vecteurs par lesquels le gouvernement fédéral cherche à assurer sa prépondérance dans la transformation de la protection sociale canadienne. Ces vecteurs s'inscrivent de fait dans une structure hiérarchique de relations de pouvoir au sein du régime fédéral qui a historiquement consacré la domination du gouvernement central. Ce qu'il importe alors de considérer, c'est comment la nouvelle gestion publique et la coordination ouverte ont partie liée avec le renouvellement du mode d'établissement de cette domination.

Le Canada comme, à certains égards, l'Union européenne ont dû relever le défi que représente l'intégration de ces nouvelles notions dans un contexte de gouvernance à niveaux multiples. Mais le Canada a toujours possédé les institutions propres à un système fédéral alors que l'Union européenne en est encore à chercher à construire des institutions de ce type. Aussi, peut-on se demander dans quelle mesure ces deux territoires font face à des problèmes similaires dans l'implantation de nouvelles formes de gouvernance et en particulier de la nouvelle gestion publique. L'Union européenne et le Canada ont tous deux adopté plusieurs de ces principes au moment de revoir leurs régimes de protection sociale. Ainsi le Livre blanc sur la gouvernance européenne (Commission, 2001, 428) indique à la fois dans son titre et par son contenu que ses auteurs souscrivent à plusieurs de ces notions. Ils affirment notamment que le Livre blanc en question fournit des arguments pour le renouvellement de quelque chose qui existe déjà : la *méthode communautaire*. Des améliorations seraient apportées à cette méthode « en suivant une approche qui parte davantage de la base que du sommet, et en complétant plus efficacement les instruments de ses politiques par des outils non législatifs » (Commission, 2001 :

4). Et la Commission de conclure aussi avec une vision proto-fédérale de l'avenir de l'Union : « [...] Union fondée sur une gouvernance à plusieurs niveaux » dans laquelle « le véritable enjeu est d'établir des règles claires pour l'exercice partagé — et non séparé — des compétences [...] » (Commission, 2001, 40).

Dans la même optique, la méthode ouverte de coordination (MOC) implique à la fois de nouvelles actions concertées en matière de protection sociale, un domaine qui est du ressort des États membres, et une vision de la forme à donner à la gouvernance à niveaux multiples. En matière de pauvreté et d'exclusion sociale par exemple, des lignes directrices ont d'abord été agréées au Conseil européen de Nice en décembre 2000. Puis, la MOC exigeant des plans d'action nationaux, ceux-ci ont été formulés pour la première fois en juin 2001. Des indicateurs ont ensuite été adoptés par le Conseil européen de Laeken en décembre de la même année. Aucune de ces procédures ne peut s'appuyer sur des articles du traité en définissant les modalités. Leur statut en est affecté et « ... seule une action consensuelle permet d'avancer dans ces domaines d'où l'importance des déclarations successives des Conseils européens » (Pochet, 2002 : 6).

On constate donc dans ces deux exemples une utilisation des outils standards de la gouvernance : le leadership (l'invention d'une nouvelle méthode, la création d'indicateurs et de procédures d'évaluation), la négociation (via le Conseil) de même que le recours au *benchmarking* et l'accent mis sur les *outputs*. Avec la MOC, les institutions européennes se sont assurées de pouvoir contribuer à façonner, sinon à décider, de l'orientation des changements et des ajustements dans les domaines clefs de la protection sociale. Il reste que, comparée à la relative facilité avec laquelle les nouvelles formes de gouvernance ont été adoptées dans l'Union européenne en matière de protection sociale, on peut se demander si le gouvernement central canadien a connu le même succès dans sa tentative de se réserver un rôle dans ce domaine.

Références

ANNUAL PREMIERS' CONFERENCE., 2001. *Des soins de santé viables pour les Canadiens*. Conférence annuelle des Premiers ministres provinciaux, Victoria, British Columbia, August 1-2. Doc. N° 850-083/016.

BAKVIS H., 1996b. « Shrinking the House of «HRIF» : Program Review and the Department of Human Resources Development », in G. SWIMMER (ed) *How Ottawa Spends 1996-1997: Life Under the Knife*. Ottawa : Carleton University Press, p. 133-170.

BAKVIS H., 1996a. « Federalism, New Public Management, and Labour Market Development », in P.C. FAFARD and D. M. BROWN (eds) *Canada: The State of the Federation 1996*, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, p. 135-165.

BANTING K., HOBERG G., SIMEON R., 1997. *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing World*, Montreal : McGill-Queen's University Press.

BATTLE K., 1999. « The National Child Benefit: Best Thing Since Medicare or New Poor Law? », in Doug Durst (ed) *Canada's National Child Benefit: Phoenix or Fizzle?*, Halifax : Fernwood, p. 38-60.

BATTLE K., 2001. *Relentless Incrementalism: Deconstructing and Reconstructing Canadian Income Security Policy*, Ottawa : Caledon Institute of Social Policy.

BATTLE K. et M. MENDELSON (dir.) 2001. *Benefits for Children: A Four Country Study*. Ottawa, Caledon Institute.

BOISMENU G. et P. GRAEFE, 2003. « Le régime fédératif et la fragmentation des espaces, dans le contexte de la mondialisation », dans J. Duchastel (dir.), *Fédéralisme et Mondialisation*, Athéna Éditions, à paraître.

BOISMENU G., JENSON J., 1997. « La dislocation du régime de citoyenneté canadien et l'évolution du régime fédératif », *Cahiers d'histoire*, vol. 17, n° 1-2, p. 126-146.

BOYCHUK G., 2000. « À la remorque de l'OCDE? Sécurité du revenu et valorisation du travail au Canada et aux États-Unis », *Lien social et Politiques — RIAC*, n° 45.

BOYCHUK G., à paraître. « Social Union, Social Assistance : An Early Assessment », in T. MCINTOSH (ed) *Perspectives and Directions : The Social Union Framework Agreement*, Regina : Saskatchewan Institute for Public Policy.

CANADA, MINISTÈRE DES FINANCES, 1998. *The Budget Plan 1998 : Strong Economy, Secure Society*. Ottawa, février.

CANADA, MINISTÈRE DES FINANCES, 1999. *The Budget Plan 1999 : Building Today for a Better Tomorrow*. Ottawa, février.

CANADA. MINISTÈRE DES FINANCES, 1999a. *Le Budget de 1999 : aide financière aux provinces et aux territoires*. Ottawa, février.

CANADA, MINISTÈRE DES FINANCES, 2000a. *Federal Budget*. Ottawa, février 2000.

CANADA, MINISTÈRE DES FINANCES, 2000b. *Énoncé économique et mise-à-jour budgétaire*. Ottawa, octobre.

CANADA., 1998. *NCB Performance Measures: Approaches to Measuring and Reporting on Results*. March 12. http://www.socialunion.gc.ca/ncb/fprfrm3_e.html.

CARTER N., 1989. « Performance Indicators: 'backseat driving' or 'hands off control?' », *Policy and Politics*, vol. 17, n°2, p. 131-138.

DION S. 1999. « Collaborative Federalism in an Era of Globalization », in S. DELACOURT and D. G. LENIHAN (eds) *Collaborative Government: Is There a Canadian Way*, Toronto: Institute of Public Administration of Canada, p. 60-65.

HADDOW R., 1995. « Federalism and Training Policy in Canada: Institutional Barriers to Economic Adjustment », in F. ROCHER and M. SMITH (eds) *New Trends in Canadian Federalism*, Peterborough : Broadview, p. 338-368.

HADDOW R. 1998. « How Ottawa Shrivels: Ottawa's Declining Role in Active Labour Market Policy », in L. A. PAL (ed), *How Ottawa Spends 1998-99 - Balancing Act: The Post-Deficit Mandate*, Toronto : Oxford University Press, p. 99-126.

HOBSON P., ST-HILAIRE F. 2000. « The Evolution of Federal-Provincial Fiscal Arrangements: Putting Humpty Together Again », in H. LAZAR (ed) *Canada: The State of the Federation 1999-2000 - Towards a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, p. 159-188.

KLASSEN T. R. 2001. « The Federal-Provincial Labour Market Development Agreements: Brave New Model of Collaboration? », in T. MCINTOSH (ed) *Federalism, Democracy and Labour Market Policy in Canada*, Kingston : School for Policy Studies, p. 159-203.

JENSON J. 2000. « Le nouveau régime de citoyenneté du Canada : investir dans l'enfance », *Lien social et Politiques — RIAC*, n° 44, p. 11-23

LAZAR H., 1998. « Non-Constitutional Renewal : Toward a New Equilibrium in the Federation », in H. LAZAR (ed) *Canada: The State of the Federation 1997 - Non-Constitutional Renewal*. Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, p. 3-35.

LAZAR H. 2000. « The Social Union Framework Agreement and the Future of Fiscal Federalism », in H. LAZAR (ed) *Canada : The State of the Federation 1999-2000 - Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Kingston : Institute for Intergovernmental Relations, p. 99-128.

MCBRIDE S., SHIELDS J. 1997. *Dismantling a Nation : The Transition to Corporate Rule in Canada*, Halifax: Fernwood.

MINISTERIAL COUNCIL ON SOCIAL POLICY REFORM AND RENEWAL, 1995. *Report to Premiers*. December.

MYLES J., PIERSON P. 1997. « Frideman's Revenge : The Reform of « Liberal » Welfare States in Canada and the United States », *Politics & Society*, vol. 25, n° 4, p. 443-472.

NOËL A. 2000. « General Study of the Framework Agreement », in A.-G. GAGNON and H. SEGAL (eds) *The Canadian Social Union Without Quebec: 8 critical analyses*, Montréal : IRPP, p. 9-36.

PALIER B., SYKES R. 2001. « Challenges and Change : Issues and Perspectives in the Analysis of Globalization and the European Welfare States », in R. SYKES, B. PALIER and P. M. PRIOR (eds), *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*. New York : Palgrave, p. 1-16.

PECK J. 1998. « From Federal Welfare to Local Workfare? Remaking Canada's work-welfare regime », in A. HEROD, G. O'TUATHAL and S. M. ROBERTS (eds) *An un-ruly world? Globalization, governance and geography*, London : Routledge, p. 95-115.

PETERS B.G., PIERRE J. 1998. « Governance Without Government? Rethinking Public Administration », *Journal of Public Administration Research and Theory*, n° 2, p. 223-243.

POCHET P. 2002. « La MOC et la protection sociale : des développements ambigus », in R DEHOUSSE (ed) *La méthode ouverte de coordination, convergence et politique dans l'Union européenne*, Paris : La documentation française.

QUEBEC, 2001b. *Les programmes de transferts fédéraux aux provinces*, Québec : Commission sur le déséquilibre fiscal. <http://www.desequilibrefiscal.gouv.gc.ca>.

QUEBEC, 2001a. *Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal*, Québec : Commission sur le déséquilibre fiscal. <http://www.desequilibrefiscal.gouv.gc.ca>.

RHODES RA. W. 1994. « The Hollowing Out of the State », *Political Quarterly*, vol. 65.

SASKATCHEWAN, 2000. *News Release : Children Benefit From Federal-Provincial Agreement*. September 12, Federal-Provincial- 538.

SAVOIE D. 1999. *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*. Toronto : University of Toronto Press.

THERET B. 2000. « La mondialisation comme discours organisateur d'une stratégie de l'État : l'exemple du Canada », *Les temps modernes*, n° 607, p. 77-96.

WESTERN FINANCE MINISTERS, 1999. *An Opportunity to Develop a New Fiscal Partnership for Canada's Social Programs*, May 20.

WESTERN FINANCE MINISTERS, 2000. *Toward Fiscal Balance : A Western Perspective*, Western Premiers' Conference, Brandon, Manitoba, May.

WESTERN PREMIERS' CONFERENCE, 2000. *News Release : 2000 Western Premiers' Conference*. Brandon, Manitoba, May 23-25. Doc. n° 850-077/004.

WESTERN PREMIERS' CONFERENCE, 2001. *News Release : Federal-Provincial/Territorial Relations*. Moose Jaw, Saskatchewan, May 30-June 1. Doc. n° 850-082/004.

YATES C. 1995. « 'Job Ready, I Ready': Job Creation and Labour Market Reform in Canada », in S. PHILLIPS (ed) *How Ottawa Spends 1995-1996: Mid-Life Crisis*, Ottawa : Carleton University.

- 1 Cette entente a été interprétée de façon diamétralement opposée par divers acteurs. Certains y ont vu une nouvelle offensive fédérale pour s'ingérer dans les champs de compétence des provinces, lesquelles ont abdiqué à tous points de vue, à l'exception du Québec (Noël, 2000a); d'autres estiment que l'entente témoigne de l'adoption graduelle d'une approche de collaboration et de relations inter-gouvernementales moins hiérarchiques qu'auparavant (Lazar, 2000; Dion, 1999; Battle, 2001).
- 2 Ce réinvestissement n'a pas été suffisant pour que les transferts reviennent au niveau d'avant la création du TCSPS, même sans tenir compte de l'inflation et de l'augmentation de la population (Ministère des Finances, 1998, 1999a; 2000a). D'où la continuation de la lutte intergouvernementale malgré l'existence de l'Entente.
- 3 Ce réinvestissement fédéral n'a pas désamorcé les demandes des provinces, car dès le départ les sommes fédérales annoncées n'équivalent pas à l'augmentation des coûts des soins de santé. Du côté des provinces, on prône un nouveau partenariat fiscal qui tiendrait compte de l'impact des changements technologiques et démographiques sur les coûts (Western Finance Ministers, 1999).
- 4 De Terminus Plus : désigne « les soins généralement axés sur la maladie, qui sont assurés par un professionnel de la santé constituant le premier contact avec le client et qui comprennent la prévention, le diagnostic, le traitement et le suivi ainsi que l'aiguillage vers d'autres services de santé et des services sociaux spécialisés ». En anglais : *primary care*.
- 5 Le Québec ne participe pas à ce programme, parce qu'il constitue à ses yeux une incursion non souhaitée dans un champ de compétence des provinces. Pour plus de détails et pour consulter les rapports annuels voir <http://www.nationalchildbenefit.ca/ncb/NCB-2002/ncb-reportfr.pdf>.
- 6 Les indicateurs de résultats proposés (Canada, 1998a) semblent toutefois reposer sur des indices peu coûteux et faciles à établir (changement du pourcentage du revenu total des familles démunies provenant d'emplois, changement dans le nombre de familles avec enfants bénéficiaires de l'aide sociale, changement de l'ampleur de la pauvreté), plutôt que sur des évaluations plus rigoureuses des programmes (par exemple : la comparaison des résultats pour les participants par rapport aux non-participants, etc.).
- 7 Le personnel du ministère du Développement des Ressources Humaines (DRHC) transféré dans les administrations provinciales représente en effet un pourcentage très élevé d'employés dans la plupart des administrations provin-

ciales. Ainsi 116 employés de DRHC ont été transférés dans un département de 70 personnes au Manitoba et 470 employés l'ont été dans un département de 350 personnes en Colombie-Britannique (Klassen, 2001).