
Déplacement des paiements de transfert fédéraux

Exploration du concept et de la pratique :
l'exemple de la Fondation canadienne des
bourses d'études du millénaire

Publié en 2008 par la
Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire
1000, rue Sherbrooke Ouest, bureau 800, Montréal, Canada H3A 3R2
Sans frais : 1 877 786-3999
Télec. : 514 985-5987
Web : www.boursesmillenaire.ca
Courriel : millennium.foundation@bm-ms.org

Catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Harvey Lazar
Déplacement des paiements de transfert fédéraux – Exploration du concept et de la pratique : l'exemple de
la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire
Numéro 34

Comprend des références bibliographiques.
ISSN 1704-8451 Collection de recherches du millénaire (en ligne)

Mise en page : Charlton + Company Design Group

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement celles de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire ou d'autres organismes qui auraient pu soutenir financièrement ou autrement la réalisation de ce projet.

Déplacement des paiements de transfert fédéraux

Exploration du concept et de la pratique :
l'exemple de la Fondation canadienne des
bourses d'études du millénaire

Par Harvey Lazar

Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire

Février 2008

L'auteur souhaite remercier Tina Parbhakar et Edward Pullman de leur précieuse aide à la recherche.

Table des matières

Résumé	I
Partie I : Introduction	3
Partie II : Le concept du déplacement dans une perspective historique	7
Partie III : Méthodologie	15
Partie IV : Résultats de recherche	19
Partie V : La Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire	31
Partie VI : Conclusions	35
Annexe : Analyse détaillée des programmes de transfert fédéraux (indiqués par sujet)	37

Résumé

Nous allons explorer ici le concept de déplacement des paiements de transfert fédéraux. Selon certaines critiques, le phénomène serait apparu suite à la création de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire (« la Fondation »), l'auteur s'est donc fixé comme objectif d'évaluer la question du déplacement compte tenu de la création de la Fondation, dans un contexte intergouvernemental plus vaste.

Après avoir analysé l'historique des programmes de paiements de transfert fédéraux et dressé une typologie de différents transferts, l'auteur examine 23 programmes de paiements de transfert fédéraux à des fins particulières (y compris la Fondation), sélectionnés dans une liste initiale de 80 programmes, dans le but d'évaluer la façon dont le déplacement a été abordé. Il a constaté que sept des 23 ententes (y compris celle concernant la Fondation) contenaient des dispositions destinées à s'assurer que le versement des fonds fédéraux n'entraînerait aucun déplacement des dépenses provinciales; trois de ces sept ententes s'accompagnaient aussi de très solides dispositions exécutoires (dont deux sont liées à des dépenses d'infrastructure). Pour les 16 autres cas, il n'y avait aucune clause antidéplacement. Il n'y a pas forcément eu de déplacement dans ces 16 cas; la conclusion est simplement que les ententes n'interdisaient pas le déplacement.

L'auteur a examiné la question sur une certaine période et a constaté que des dispositions visant à interdire le déplacement étaient rares entre 1995 et 2004. Le gouvernement fédéral s'est éloigné de cette position moins agressive sur le déplacement entre le milieu et la fin des années 1990 (période pendant laquelle la Fondation a été créée) pour adopter une position plus dure au milieu des années 2000. À cet égard, l'auteur remarque que, du milieu à la fin des années 1990, la position fiscale du gouvernement

était plutôt fragile; le mouvement en faveur de la souveraineté du Québec suscitait de nombreuses inquiétudes, et l'intérêt des intellectuels pour la nouvelle gestion publique (axée essentiellement sur les résultats et non pas sur les moyens mis en œuvre) était peut-être à son paroxysme. Du début au milieu des années 2000, le gouvernement fédéral a enregistré d'importants surplus, l'inquiétude suscitée par les pressions en faveur de la souveraineté a diminué, et les difficultés pratiques liées à la mise en œuvre de certaines techniques de responsabilisation associées à la nouvelle gestion publique ont été plus largement reconnues.

Pour ce qui est de la Fondation, selon l'auteur, le simple fait que le déplacement soit une question importante sur la liste des priorités distingue la Fondation de bon nombre des 22 autres programmes de transfert évalués. La Fondation a donné une priorité beaucoup plus grande à la gestion du déplacement que d'autres programmes de transfert direct comparables. Ainsi, la Fondation fait-elle très bonne figure face à la Fondation canadienne pour l'innovation qui, théoriquement, crée la possibilité d'un déplacement du soutien financier provincial pour l'infrastructure de recherche, mais qui garde le silence sur la question. La Fondation n'a rien à envier non plus à la Prestation nationale pour enfants, qui crée la possibilité de réaliser des économies à l'échelle provinciale, mais ne cherche pas, dans les faits, à savoir si les réinvestissements provinciaux « appropriés » sont comparables aux économies réalisées.

En conclusion, la Fondation se compare avantageusement, dans une perspective antidéplacement, à d'autres programmes de transfert direct, ce qui n'est pas le cas pour deux programmes touchant à l'infrastructure. Dans l'ensemble, par rapport aux 22 autres programmes de l'échantillon, la Fondation se situe bien au-dessus de la moyenne.

Introduction

Nous allons explorer le concept de *déplacement* des paiements de transfert fédéraux. La notion de déplacement est rarement abordée dans les publications sur le fédéralisme. C'est pourquoi nous allons commencer par définir la façon dont le terme est utilisé ici.

Prenons comme point de départ la distinction entre transferts à des fins générales et transferts à des fins particulières dans les ententes entre le gouvernement fédéral et les provinces. Avec des transferts à des fins générales, le gouvernement fédéral vise à accorder aux gouvernements provinciaux une totale liberté d'utilisation des revenus que ceux-ci reçoivent d'Ottawa, sans condition d'aucune sorte. Les transferts à des fins particulières, par contre, visent à permettre aux gouvernements provinciaux d'utiliser l'argent qu'ils reçoivent aux fins précisées dans les ententes de transfert. Dans le cas des transferts à des fins particulières, si une province n'augmente pas ses dépenses aux fins indiquées par le gouvernement du Canada du montant correspondant au transfert fédéral, l'on peut dire qu'un déplacement se produit. Autrement dit, les fonds du gouvernement canadien provoquent un déplacement des fonds provinciaux affectés aux fins indiquées par Ottawa, libérant ainsi des budgets que la province pourra attribuer à une priorité de son choix.

Utilisons quelques chiffres pour illustrer notre propos. Supposons qu'Ottawa décide de transférer 100 \$ par an à une province à des fins particulières. Si la province dépense 100 \$ par an à partir de ses propres revenus à ces mêmes fins avant que le gouvernement fédéral ne commence son transfert, dans ce cas type, Ottawa viserait à ce que la province dépense désormais 200 \$ par an pour l'objet visé. Si, toutefois, dans la réalité, la province dépense 150 \$ seulement par an à cette fin, les sommes fédérales auront provoqué un déplacement des dépenses provinciales d'un montant de 50 \$. La province jouit ainsi d'un avantage puisqu'elle peut utiliser ces 50 \$ pour financer ses priorités et non pas celles du gouvernement fédéral.

Bien entendu, cette explication simplifie la réalité à l'extrême, comme l'illustrent les exemples suivants. Le gouvernement provincial peut avoir élaboré des plans destinés à augmenter ses dépenses pour la priorité en question et passer ainsi de 100 \$ par an à 120 \$ par an avant que le gouvernement fédéral ne décide de procéder au transfert. Quand Ottawa commence à transférer les fonds pour financer sa priorité, toutefois, la province élimine son augmentation prévue, mais continue de dépenser 100 \$ par an. La province n'a pas réduit ses paiements touchant aux fins particulières, mais n'a pas non plus procédé à une augmentation planifiée. Peut-on dès lors dire qu'un déplacement s'est produit? Dans un autre cas, l'objectif du gouvernement fédéral en soi était peut-être vague; il est donc difficile de définir les dépenses provinciales dont il faut tenir compte afin de déterminer s'il y a eu ou non déplacement. Prenons un troisième exemple : le gouvernement fédéral peut avoir transféré de l'argent à la province pour l'objectif visé auparavant et avoir par la suite procédé à des réductions, incitant ainsi la province à en profiter et à augmenter ses dépenses. Le paiement annuel de 100 \$ en provenance d'Ottawa peut ainsi n'être qu'un rétablissement du niveau de dépenses précédent, ce qui permet au gouvernement provincial de réduire le fardeau fiscal supplémentaire qu'il a pris en charge quand le gouvernement fédéral a procédé à ses compressions. Autrement dit, dans la réalité, déterminer s'il y a ou non eu déplacement et dans quelle proportion n'est pas chose aisée. Néanmoins, la notion fondamentale de déplacement est simple : celui-ci se produit quand les gouvernements provinciaux utilisent des transferts fédéraux à des fins particulières pour réduire leurs propres dépenses aux mêmes fins plutôt que d'utiliser ces transferts exclusivement de la façon dont le gouvernement fédéral l'avait prévu.

Le déplacement des dépenses provinciales peut aussi se produire quand le gouvernement fédéral transfère de l'argent à certains groupes de personnes ou à des institutions plutôt qu'à un gouvernement provincial. La province a peut-être versé des sommes

au chapitre de l'aide sociale à certaines personnes, par exemple, ou encore prêté de l'argent à des étudiants dans le but d'aider ces derniers à poursuivre des études postsecondaires. Si Ottawa commence à faire des paiements similaires aux mêmes personnes ou ajoute aux sommes versées précédemment à ces personnes, il y a déplacement dans la mesure où les provinces réduisent leurs dépenses pour les mêmes clients.

C'est dans ce dernier contexte que la question du déplacement s'est posée, quand le gouvernement fédéral a créé la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, en 1998. À cette époque, le gouvernement Chrétien avait annoncé une enveloppe de 2,5 milliards de dollars d'aide financière pour les étudiants qui poursuivaient des études postsecondaires. L'intention était que ces sommes financent approximativement 100 000 bourses par an pendant 10 ans. La législation qui avait permis la mise en place du programme avait pour objectif d'améliorer l'accès à l'éducation postsecondaire pour des étudiants qui avaient des difficultés financières et avaient fait la preuve de leur mérite. Le gouvernement du Canada avait entrepris ce nouveau programme sans consulter au préalable les provinces ni la *Loi d'exécution du budget*, selon laquelle les gouvernements provinciaux ne sont aucunement tenus de maintenir le niveau de financement pour l'aide aux études postsecondaires en vigueur avant 2000, soit la première année où les bourses de la Fondation ont été distribuées.

Au moment de la création de la Fondation, toutes les provinces dépensaient des sommes importantes dans le cadre de leurs propres programmes d'aide aux études, mais les dépenses d'Ottawa aux mêmes fins étaient encore plus importantes, et ce par l'entremise du Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE), en vigueur depuis longtemps. En vertu d'une entente intergouvernementale coopérative, le PCPE était administré par la plupart des provinces et des territoires au nom d'Ottawa. Les autorités provinciales et territoriales chargées d'octroyer l'aide aux étudiants déterminaient quels étudiants étaient admissibles à une aide selon des critères provinciaux et territoriaux, et mettaient cette aide à la disposition des étudiants admissibles, combinant des sommes provenant du gouvernement fédéral et des provinces.

Les provinces et territoires qui ne voulaient pas conclure ce genre d'ententes avec Ottawa pouvaient faire affaire avec des tiers indépendants et bénéficier d'une contrepartie financière intégrale. Le Québec et les Territoires du Nord-Ouest ont procédé ainsi pendant de nombreuses années, ce qui est également le cas du Nunavut à l'heure actuelle.

En vertu de la *Loi d'exécution du budget*, le gouvernement fédéral a imparti la tâche d'administrer le nouveau programme d'aide financière aux étudiants à la toute nouvelle Fondation indépendante dans le but de réduire l'irritation provinciale en réponse à un nouveau train de dépenses fédérales dans un domaine de compétence législative provinciale. La *Loi* autorisait à conclure des ententes avec les autorités provinciales et territoriales chargées de l'aide financière aux études, au chapitre de l'administration des nouvelles bourses fédérales, si cette dernière jugeait pertinent d'agir ainsi. La Fondation a décidé de tirer parti de l'expérience provinciale de l'administration de l'aide financière aux études. De mai à décembre 1999, elle a signé des ententes avec toutes les provinces et tous les territoires, ententes en vertu desquelles ceux-ci convenaient de remettre les bourses fédérales aux étudiants au nom de la Fondation.

Même si rien dans la *Loi d'exécution du budget* de 1998 n'empêchait les provinces de réduire leurs engagements financiers envers les étudiants qui poursuivaient des études postsecondaires, l'objectif de la *Loi* d'améliorer l'accès suggérait certainement que le premier ministre avait comme intention d'ajouter les « nouvelles » sommes fédérales au financement actuel octroyé aux étudiants des provinces et territoires. À cette époque, toutefois, les importantes réductions monétaires annoncées dans le budget fédéral de 1995, qui frappaient les paiements de transfert fédéraux, gênaient encore les provinces; une partie devait théoriquement être consacrée aux frais d'exploitation de l'éducation postsecondaire. En fait, quand la création de la Fondation a été annoncée, les provinces et territoires étaient en train de porter leur cause devant la population canadienne pour montrer le déséquilibre vertical dans les finances de la fédération, situation injuste à leur endroit. Les provinces et territoires manquaient d'argent parce qu'Ottawa occupait un

espace fiscal plus grand que nécessaire pour financer ses propres engagements en matière de dépenses, ce qui rendait impossible pour les provinces et territoires de réunir les fonds dont ils avaient besoin¹. C'est pourquoi les provinces et territoires avaient des raisons d'envisager des réductions de leurs propres programmes d'aide financière aux études quand la Fondation a été créée avec cette nouvelle enveloppe.

Dans tous les cas, au cours des négociations avec les provinces et territoires, la Fondation a essayé de réduire le déplacement en signant des ententes avec les provinces et territoires à cet effet. Sa réussite à cet égard a été analysée ailleurs; nous en parlerons plus loin². Ce que nous essayons de montrer ici, toutefois, ce sont les critiques et les inquiétudes quant à l'existence d'un déplacement³. Le présent document a donc pour objectif d'évaluer la question du déplacement en rapport avec la Fondation dans un contexte intergouvernemental plus vaste. Pendant l'ère de la Fondation, c'est-à-dire des années qui ont suivi le budget fédéral de 1995 jusqu'à maintenant (1996-2008), à quelle fréquence le gouvernement fédéral a-t-il inséré des clauses interdisant tout déplacement dans des ententes fédérales-provinciales-territoriales (FPT) à des fins particulières? Quand le gouvernement fédéral n'a pas procédé ainsi, quelle était son intention? A-t-il fermé les yeux en cas de déplacement ou, au contraire, a-t-il réagi par la mise en œuvre de mécanismes autres que des clauses explicites interdisant le déplacement? Y a-t-il un schéma ou une tendance qui caractérise l'approche du gouvernement fédéral au chapitre du déplacement? Et comment et où l'aide financière octroyée aux étudiants par l'entremise de la Fondation s'intègre-t-elle au tableau?

Nous ne sommes pas ici en mesure de donner une réponse définitive à toutes ces questions; nous ne pouvons qu'en éclairer certains aspects. Nous avons donc procédé comme suit :

- La partie II est un historique des ententes FPT à des fins particulières et approfondit l'analyse qui précède du concept de déplacement dans cette perspective historique.
- La partie III, est axée sur la méthodologie. On y décrit l'approche adoptée pour répondre à plusieurs questions du paragraphe précédent. L'idée d'utiliser des moyens *indirects* afin d'empêcher le déplacement est présentée à cette section.
- Les résultats empiriques se trouvent à la partie IV.
- À la partie V, nous analysons la place Fondation dans les résultats présentés à la partie IV.
- De brèves conclusions suivent à la partie VI.

Avant de commencer, soulignons un autre point. Le concept de déplacement doit être compris au niveau sectoriel ou programmatique; on ne doit pas l'envisager à un niveau macroéconomique. Ainsi, il arrive parfois, pour des raisons globales de gestion macroéconomique ou de relations fiscales intergouvernementales, que le gouvernement fédéral essaie de déplacer le fardeau financier d'ensemble, soit pour le faire porter aux provinces et territoires, soit, au contraire, pour les en libérer. Ce mouvement n'a rien à voir avec le déplacement, même si des considérations macroéconomiques peuvent influencer sur le sérieux avec lequel on envisage l'idée du déplacement au niveau sectoriel ou programmatique.

1. Pour un bon aperçu des positions fédérale et provinciales à cet égard, voir Alain Noël (chapitre 5) et Stéphane Dion (chapitre 6) in Harvey Lazar, éd., *Canadian Fiscal Arrangements: What Works, What Might Work Better*, Kingston, 2005.

2. Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire – Évaluation, 2003; Ressources humaines et Développement social Canada, *The Review of Canada Millennium Scholarship Foundation Bursaries: A Macro Study* (Ottawa, Groupe de l'analyse socio-économique, Programme canadien de prêts aux étudiants, Direction générale de l'apprentissage, RHDSC, 2007).

3. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants, <http://www.cfs-fcee.ca/html/french/campaigns/millennium.php>.

Le concept du déplacement dans une perspective historique

Dans cette partie, nous allons aborder l'historique des ententes de transfert intervenues entre la Deuxième Guerre mondiale et 1995 en mettant essentiellement l'accent sur les soi-disant *grands* transferts à des fins particulières pour les soins de santé, l'éducation post-secondaire ainsi que l'aide sociale et les services sociaux. Pour terminer, nous aborderons les ententes de transfert annoncées dans le budget fédéral de 1995. Sans une certaine compréhension de la façon dont la politique fédérale a évolué au chapitre des transferts fiscaux au cours de la période qui a précédé la création de la Fondation (c'est-à-dire avant 1996) et des raisons qui ont motivé ces changements dans la politique fédérale, le contexte nécessaire à l'analyse qui compose la partie IV nous manquerait.

Nous avons commencé ici par distinguer les transferts intergouvernementaux à des fins particulières des transferts intergouvernementaux à des fins générales. Au Canada, la péréquation et la formule de financement des territoires sont les principaux exemples de transferts à des fins générales. Ils fournissent aux gouvernements qui les reçoivent un soutien budgétaire général inconditionnel. En 2007-2008, le montant de ces transferts à des fins générales était évalué à tout juste un peu plus de 15 milliards de dollars par an.

Les programmes à des fins particulières constituent de loin la part la plus importante des transferts fédéraux intergouvernementaux. En 2007-2008, cependant, les principaux transferts monétaires à des fins particulières uniquement étaient estimés à 32 milliards de dollars par an et les autres transferts à des fins particulières (les marchés du travail, l'installation des immigrants, le logement ou l'infrastructure) ajoutaient des milliards à cette somme⁴.

Les transferts à des fins particulières prennent plusieurs formes – formes pertinentes à la lumière de la question du déplacement. L'une d'entre elles est la *subvention de contrepartie*. Le gouvernement fédéral verse aux provinces et territoires un montant correspondant aux dépenses de ceux-ci pour une priorité donnée ou un groupe de clients précis en fonction d'un ratio défini dans la loi fédérale. Le gouvernement fédéral a largement utilisé cette forme de transfert intergouvernemental dans les décennies qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale. Certaines de ces subventions n'avaient *aucune limitation*. Autrement dit, aucun plafond n'était imposé à l'ampleur de l'engagement financier du fédéral, notamment pour les transferts importants. Les autres subventions étaient dites *fermées* : les plafonds faisaient partie intégrante de l'entente.

Le gouvernement fédéral a aussi eu recours à des transferts à des fins particulières sans frais partagés au cours des décennies, surtout pour les programmes qui ne tombent pas dans la catégorie des transferts importants. On parle habituellement alors de *subventions globales*, notamment ententes de développement du marché du travail dans les années 1980 et 1990 et transferts fédéraux destinés à dédommager les provinces et territoires des coûts d'établissement des immigrants pendant les mêmes décennies. Nous parlerons ici de *transfert global à but unique*. Généralement, les dollars fédéraux alimentent les fonds d'administration consolidés des provinces et territoires. À cette étape, les sommes sont fongibles. Aucune « étiquette » ne précise que ces sommes doivent être utilisées aux fins indiquées par le gouvernement du Canada quand celui-ci a décidé de procéder au transfert⁵. Que le gouvernement fédéral

4. Selon le site Web du ministère des Finances, les chiffres pour 2007-2008 sont de 52 milliards de dollars pour les principaux transferts, si l'on inclut les transferts fiscaux.

5. Anwar Shah, « A Practitioners' Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers » in Robin Boadway and Anwar Shah, eds., *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice* (Washington, 2007), p. 1-53.

ait ou non été en mesure de s'assurer que les sommes transférées ont bien été utilisées dans l'optique prévue est l'une des pierres angulaires de la présente étude.

Les importantes subventions globales des récentes décennies, qui ont commencé par la législation sur le financement des programmes établis en 1977 (point que nous approfondirons plus loin) sont plus difficiles à classer dans l'une de nos deux catégories, à savoir fins générales ou fins particulières. La législation fédérale qui autorise les subventions globales prévoit d'ordinaire que celles-ci ont un ou deux buts précis, comme les transferts globaux à but unique que nous venons de mentionner; toutefois, l'argent du fédéral alimente les fonds d'administration consolidés des provinces et territoires et peut être attribué à n'importe quel programme que les gouvernements provinciaux choisissent. De plus, l'utilisation de ces dollars fédéraux peut être encore plus difficile à retracer que les transferts à but unique compte tenu de la multiplicité des buts auxquels ils sont destinés. Par conséquent, à moins que la législation fédérale qui les autorise n'exige effectivement des provinces que celles-ci s'en tiennent au but fixé par le gouvernement fédéral en prévoyant une forme explicite de surveillance fédérale assortie de pénalités en cas d'inexécution de la part des provinces, le gouvernement fédéral sait qu'il n'y a aucune assurance que les provinces et territoires dépenseront l'argent comme Ottawa l'aimerait. Même si les principales subventions globales sont traitées ici comme des transferts à des fins particulières parce que nous avons décidé de nous concentrer sur les intentions du gouvernement fédéral, dans d'autres contextes, il pourrait être plus approprié de les voir sous un autre angle⁶. Les transferts globaux de grande envergure comprennent d'ordinaire une vaste gamme d'activités et de secteurs qui se déploient dans le contexte de programmes provinciaux, notamment l'assurance-hospitalisation, l'assurance maladie et l'éducation postsecondaire. Même quand le transfert est prévu pour un seul secteur, comme c'est le cas du Transfert canadien en matière de santé (TCS) annoncé en 1994, il peut quand même influencer sur une vaste gamme d'activités au sein de ce secteur (par exemple, le TCS et l'accord

connexe des premiers ministres sur le renouvellement des soins de santé (2004) étaient censés orienter les efforts des provinces et territoires au chapitre des délais d'attente, des soins à domicile, des politiques pharmaceutiques, des ressources humaines en matière de santé, etc.). Dans le présent document, nous ferons référence à ces importantes subventions globales, notamment le TCS et les Transferts canadiens en matière de programmes sociaux (TCPS) par l'expression *transferts globaux polyvalents*.

Au cours de la Conférence du Dominion et des provinces sur la reconstruction, à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement du Canada a mis de l'avant de nombreuses propositions pour créer un système pancanadien de sécurité sociale. Mais les gouvernements provinciaux, notamment ceux de l'Ontario et du Québec, n'étaient pas prêts à suivre cette voie. Ce ne fut qu'après plus d'une décennie de négociations avec plusieurs provinces de l'Ouest, souvent à l'avant-garde, que les premiers transferts importants à des fins particulières ont vu le jour, notamment la *Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques*, au milieu des années 1950. Cette *Loi* autorisait le gouvernement fédéral à commencer à payer la moitié des dépenses d'hospitalisation et de services diagnostiques admissibles des provinces, si les provinces satisfaisaient à certaines conditions. Dans les années 1960, les gouvernements fédéral et provinciaux ont négocié des ententes similaires de partage des coûts pour l'éducation postsecondaire (EPS), l'aide sociale et les services sociaux (Régime d'assistance publique du Canada – RAPC) et les soins médicaux (Medical Insurance Act – régime d'assurance maladie). Toutefois, au chapitre des transferts touchant à l'éducation postsecondaire, le gouvernement fédéral n'avait imposé qu'une seule condition : les dépenses provinciales devaient être affectées au règlement des coûts d'exploitation de l'éducation postsecondaire⁷. Plus les dépenses des provinces augmentaient pour ces programmes, plus Ottawa y contribuait. Le gouvernement du Canada avait pour objectif d'encourager les provinces à augmenter leur offre pour ces services publics prioritaires.

6. Anwar Shah, "A Practitioners' Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers," in Robin Boadway and Anwar Shah, eds., *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice* (Washington, 2007), pp. 1–53.

7. La formule exacte de financement pour ces trois programmes n'était pas identique, mais cela n'est guère pertinent ici. Soulignons également que le gouvernement fédéral a contribué à trois programmes provinciaux d'aide sociale catégoriques avant l'adoption du Régime d'assistance publique du Canada.

Quand, en 1977, le gouvernement fédéral a remplacé les subventions de contrepartie destinées à financer les frais d'hospitalisation, les soins médicaux et l'éducation postsecondaire par une subvention globale polyvalente et unique, par l'entremise des transferts visant le financement des programmes établis (FPÉ)⁸, le lien entre les transferts fédéraux destinés à ces programmes et les sommes dépensées par les provinces a été rompu.⁹ Ottawa jugeait alors que les services requis étaient devenus « établis » et que les provinces les maintiendraient et les amélioreraient sans la mesure incitative que représentait la subvention de contrepartie. Cela ne signifiait en rien que les fins particulières du gouvernement fédéral, qui dataient d'avant 1977, avaient disparu. La législation de 1977 continuait de prôner que les fonds fédéraux étaient transférés aux provinces aux mêmes fins, notamment dans le cadre des conditions antérieures concernant l'assurance-hospitalisation et l'assurance médicale.

Le motif qui poussait Ottawa à modifier ainsi les principaux transferts était aussi très conditionné par la détérioration de sa situation fiscale. Les autorités fédérales étaient très inquiètes de n'avoir aucun contrôle sur une part importante et toujours croissante de leurs dépenses. En modifiant le mode de transfert et en passant d'une subvention de contrepartie à un mécanisme de financement global, l'ampleur des dépenses de transfert devenait plus prévisible. En rompant le lien entre les dépenses provinciales et sa contribution aux coûts croissants du système de santé, le gouvernement fédéral pensait aussi que les provinces seraient plus enclines à contrôler la croissance de leurs dépenses dans ces domaines. En ce sens, l'idée du déplacement n'était toujours pas inscrite à l'ordre du jour du gouvernement du Canada.

En fait, pendant les négociations touchant au financement des programmes établis, certains, au ministère des Finances, pensaient que le taux d'augmentation imposé par la *Loi* à la contribution fédérale – la subvention globale fédérale devait augmenter selon un taux lié au PNB par habitant – pourrait entraîner une hausse de la *part* des dépenses d'Ottawa dans ces trois secteurs¹⁰. Si cela s'était produit,

on aurait pu dire qu'une sorte de *déplacement relatif* aurait eu lieu en ce que la part provinciale des dépenses pour les programmes établis aurait diminué, malgré une augmentation en chiffres absolus. En fait, la part des dépenses du gouvernement du Canada pour ces trois programmes provinciaux n'a pas augmenté pendant la période allant de 1977 à 1982, mais elle a quand même augmenté rapidement en chiffres absolus, plus rapidement que ne pouvait le tolérer la situation fiscale du gouvernement qui se détériorait, elle aussi, rapidement. C'est pourquoi, en 1982, le Parlement a modifié les dispositions touchant au financement des programmes établis dans le but de réduire la vitesse à laquelle le montant de la subvention globale fédérale allait augmenter. Le gouvernement fédéral concentrait alors ses efforts sur le redressement de sa situation fiscale, peu importait l'effet sur les finances des provinces. Du point de vue des provinces, par conséquent, on pouvait parler d'un « déplacement relatif inversé » ou d'un « transfert des responsabilités ». Ottawa laissait les provinces se débrouiller avec ce qui est devenu une part croissante des dépenses concernant les programmes conjoints établis; ces programmes étaient prioritaires et prenaient rapidement de l'ampleur.

L'histoire des principaux transferts est émaillée de rebondissements, des modifications de 1982 jusqu'au budget fédéral de 1995. Nous n'en avons retenu qu'un ici, celui où les provinces et les territoires ont commencé à autoriser les hôpitaux à imposer des frais d'installation, et les médecins, à percevoir des frais auprès des usagers; le gouvernement du Canada a considéré que cette pratique entraînait en conflit avec les grands principes associés au système public d'assurance médicale et hospitalière en vigueur à l'échelle du pays. Mais la législation sur le financement des programmes établis ne permettait pas au gouvernement fédéral de suspendre ses paiements dans le but d'imposer sa volonté aux provinces et aux territoires. Résultat : le Parlement a adopté la *Loi canadienne sur la santé*, en 1984, qui autorisait le gouverneur en conseil à réduire la contribution monétaire d'Ottawa au financement des programmes établis dans la mesure où une province ne se conformait

8. Plus officiellement, la législation pertinente était la suivante : *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* et *Loi sur le financement des programmes établis*, 1977.

9. Au début des années 1970, le gouvernement fédéral a commencé à imposer des plafonds à certains programmes de subventions de contrepartie.

10. Je comptais au nombre des représentants fédéraux engagés pour ce dossier, et cette observation illustre mes souvenirs d'une discussion avec mes collègues.

pas aux principes édictés par la *Loi*. La leçon ici est la suivante : pour que le gouvernement fédéral soit certain que les fins particulières qu'ils visent soient atteintes dans le cas de transferts de cette nature, il doit avoir un pouvoir législatif de supervision pour pouvoir faire respecter sa volonté.

Le budget fédéral de 1995 est le dernier jalon de cet historique pour le moins étrange, puisqu'il est à l'origine des inquiétudes actuelles au sujet du déplacement. À cet égard, soulignons que, lorsque les libéraux fédéraux sont arrivés au pouvoir, en 1993, sous la direction de Jean Chrétien, Ottawa avait expérimenté 23 déficits fiscaux consécutifs, et l'ampleur de la dette fédérale était un sujet d'inquiétude croissant. Au cours d'une réunion des ministres des Finances FPT avant l'adoption du budget fédéral de 1994, Paul Martin, le nouveau ministre des Finances fédéral, avait donné à ses homologues provinciaux et territoriaux un avis d'un an selon lequel d'importantes réductions allaient frapper les transferts, mais il ne les a informés ni de l'ampleur, ni de la forme que ces réductions allaient prendre; il a simplement précisé que la péréquation ne serait pas touchée. Dans son budget de 1995, le ministre des Finances Paul Martin a annoncé la fusion du financement des programmes établis et du Régime d'assistance publique du Canada, qui sont devenus le *Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux* (TCSPS) – une subvention de contrepartie polyvalente qu'Ottawa versait aux provinces aux chapitres de l'aide sociale et des services sociaux, de l'éducation postsecondaire, de l'assurance-hospitalisation et de l'assurance médicale. Le volet monétaire du transfert devait compter six milliards de dollars de moins que ce à quoi s'attendaient les provinces et territoires, en vertu des plans de dépenses antérieurs du fédéral. Le budget de 1995 était la pierre angulaire des efforts couronnés de succès du premier gouvernement Chrétien pour éliminer le déficit budgétaire fédéral et commencer à réduire la dette du gouvernement fédéral. En tant que tel, il fallait « vendre » le programme. Une partie de ce processus a consisté à essayer de justifier, sur le plan politique, les énormes réductions des paiements monétaires que le gouvernement fédéral versait aux provinces et territoires en prétendant que, avec une seule subvention globale et des clauses de

conditionnalités réduites, les provinces et territoires jouiraient de la souplesse accrue dont ils avaient besoin pour améliorer leur efficacité et leurs finances. Le ministre des Finances a déclaré :

... nous estimons que les conditions auxquelles le gouvernement fédéral assujettit les paiements de transfert dans les domaines qui sont clairement de la compétence des provinces devraient être réduites au minimum.

À l'heure actuelle, les transferts au titre du Régime d'assistance publique du Canada s'accompagnent d'un grand nombre de conditions inutiles. Celles-ci limitent la capacité d'innovation des provinces. Elles alourdissent les frais administratifs. En un mot, la méthode du partage des coûts n'aide plus les provinces, qui sont clairement responsables de la conception et de la prestation des programmes d'assistance sociale, à mettre en oeuvre ces programmes de manière aussi efficace que possible et en accord avec les besoins de la communauté.

Nous sommes donc disposés à régler cette situation en finançant le Régime d'assistance publique du Canada d'une façon analogue au financement des programmes établis dans les domaines de la santé et de l'enseignement postsecondaire ... Les provinces seront désormais libres de concevoir des programmes sociaux innovateurs; des programmes qui répondent aux besoins d'aujourd'hui, plutôt qu'à des règles inflexibles¹¹.

Le budget fédéral de 1995 avait pour objectif général de restaurer la santé fiscale du gouvernement fédéral. Cela s'est fait sur la toile de fond de la menace imminente du référendum sur la souveraineté du Québec. L'on pouvait s'attendre à ce que les réductions importantes des transferts fournissent des munitions aux partisans de la souveraineté; c'est pourquoi la promesse d'une plus grande souplesse devrait être vue comme une tentative par le gouvernement fédéral d'atténuer le coup. Pourtant, le nouveau transfert global ne proposait aux provinces et territoires qu'une souplesse supplémentaire marginale. Aucune souplesse supplémentaire n'était possible en relation avec

11. Budget fédéral de 1995 – Discours – <http://www.fin.gc.ca/budget95/speech/SPEECH6E.html>

l'éducation postsecondaire puisqu'aucune condition dans le financement des programmes établis ne s'appliquait à l'éducation postsecondaire. La fusion du Régime d'assistance publique du Canada et du nouveau transfert global, d'une part, et la fin de la subvention de contrepartie, d'autre part, ont ajouté à la souplesse octroyée aux provinces et territoires, mais essentiellement dans la mesure où cela a facilité le processus décisionnel des provinces et territoires quant à l'absorption des réductions fédérales, qui s'élevaient à six milliards de dollars. En fait, les provinces et territoires n'avaient aucun autre choix politique pratique à cette époque que de réduire les dépenses d'aide sociale et de services sociaux, puisque les soins de santé constituaient la priorité écrasante aux yeux du public, d'une part, et que les provinces avaient imposé d'importantes restrictions en matière de dépenses aux soins de santé au cours de la première moitié des années 1990, d'autre part. La fin des subventions de contrepartie a significativement réduit les efforts administratifs et la paperasserie liés au Régime d'assurance publique du Canada, mais les quelques conditions qui ont été abandonnées (le droit d'appel, par exemple) n'ont guère eu d'effet sur la souplesse conférée aux provinces et territoires. Pour ce qui est des soins de santé, Paul Martin, alors ministre des Finances, a déclaré :

Cependant, la souplesse ne veut pas dire que tout est permis.

Il existe des objectifs et des principes nationaux qui, à notre avis, doivent continuer de s'appliquer et qui recueillent l'appui d'une grande majorité de Canadiens. Notre but doit être d'accroître la souplesse tout en demeurant fidèle à ces principes.

Les conditions prévues dans la Loi canadienne sur la santé seront maintenues. Il s'agit des principes d'universalité, d'intégralité, d'accessibilité, de transférabilité et de gestion publique.

Pour notre gouvernement, il s'agit de principes fondamentaux.

Nous maintiendrons également le principe selon lequel les provinces doivent fournir des services d'aide sociale sans exiger de durée minimale de résidence¹².

En d'autres termes, dans ce budget repère, le fédéral s'est retrouvé dans une position où il essayait de concilier des idées et des intérêts concurrents au titre des relations avec les provinces. Tout d'abord, on exigeait du gouvernement fédéral qu'il se montre moins intrusif dans les domaines de compétence provinciale garantis par la Constitution, surtout pour les domaines plus sensibles du point de vue stratégique. L'éventuelle partition du Québec inquiétait ici, inquiétude renforcée par le soutien que le gouvernement de l'Alberta apportait depuis longtemps à la nécessité de « clarifier les rôles et les responsabilités »; en termes voilés, l'Alberta invitait Ottawa à mieux respecter la répartition des pouvoirs législatifs garantie par la Constitution. Cette vision des relations fédérales-provinciales a connu un nouvel élan quelques mois plus tard, après l'adoption du budget fédéral, avec l'élection du gouvernement progressiste conservateur dirigé par Mike Harris, en Ontario, en juin 1995. Pris ensemble, ces trois gouvernements, soutenus à l'occasion par d'autres provinces, ont manifesté une formidable opposition à l'usage agressif, par le gouvernement fédéral, du pouvoir de dépenser dans les domaines de compétence provinciale garantis par la Constitution.

L'héritage intellectuel de la nouvelle gestion publique des années 1980 constituait une deuxième sphère d'influence. On encourageait les gouvernements, entre autres, à évaluer leurs programmes plus sur la base des résultats ou, mieux encore, sur la base des résultats et non pas des moyens mis en œuvre. Ce pas vers l'équilibre a aussi été motivé par l'absence d'argent destiné à financer des initiatives entreprises à Ottawa, puisque le gouvernement fédéral cherchait à redresser sa situation fiscale.

Pendant une très courte période après le budget de 1995, par conséquent, et compte tenu de l'important processus de qualification lié au Régime d'assurance publique mis de l'avant par Paul Martin dans son discours du budget, le gouvernement fédéral a penché pour un plus grand respect des domaines de compétence des provinces garantis par la Constitution, et, dans ce contexte, l'idée d'un déplacement était une considération secondaire dans l'approche qu'adoptait le gouvernement fédéral des relations fiscales avec les provinces et territoires. Même quand les contre-pressions se sont renforcées

12. Ibid.

(cela s'est produit rapidement, comme nous verrons plus bas), un point de vue survivait dans la capitale fédérale selon lequel il était préférable pour Ottawa d'imprimer le mouvement que de le suivre, les résultats étaient plus importants que les moyens mis en œuvre, le recours du fédéral au pouvoir de dépenser devrait permettre au gouvernement d'atteindre ses résultats de façon plus subtile qu'auparavant et la machine fédérale devrait apprendre à s'adapter aux besoins des provinces et traiter les questions intergouvernementales de façon beaucoup plus conviviale.

La position fiscale du gouvernement s'est améliorée très rapidement. En l'espace de quelques années après le budget de 1995, Ottawa a enregistré d'importants surplus, ce qui s'est fait parallèlement à l'apparition d'un deuxième point de vue, opposé celui-là, sur le rôle du gouvernement fédéral dans ses relations fiscales avec les provinces : Ottawa devait diriger la fédération plus efficacement et moins se soucier des objections découlant de l'esprit de clocher des provinces. À cet égard, le premier ministre avait une plus grande confiance en sa liberté d'action après avoir été élu à la tête d'un deuxième gouvernement majoritaire consécutif, en 1997. Et, à la lumière du référendum qui avait « échoué de justesse » au Québec, il était à la recherche de nouvelles initiatives stratégiques qui

prouveraient que le « fédéralisme fonctionnait ». Dès lors, il n'est pas étonnant de constater qu'après plusieurs années de rigueur budgétaire (grosso modo, les dépenses fédérales sont passées, en pourcentage du PNB, de 19 % à 12 %), personne n'était à court d'idées pour trouver de nouvelles façons de dépenser et de nouvelles initiatives à cet égard, qu'il s'agisse des groupes d'intérêt ou de la fonction publique fédérale. Les propositions affluaient pour combler une lacune ou une autre, qu'il s'agisse des soins de santé ou de la défense nationale, des besoins des enfants ou de l'infrastructure municipale. Les libéraux de M. Chrétien avaient choisi de mettre fortement l'accent sur les questions sociales, ce qui, dans la plupart des cas, exigeait d'avoir recours au pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. Le programme dynamique des libéraux fédéraux a été renforcé quand ceux-ci ont remporté un troisième mandat consécutif sous la direction de Jean Chrétien comme premier ministre, mandat que Paul Martin a terminé dans le rôle de premier ministre. En fait, les libéraux de Paul Martin ont fait campagne en 2004 sur la base de ce qui était, en pratique, un programme provincial, ce qui est illustré ci-dessous, dans la première partie de la Table des matières du programme électoral libéral¹³.

RENFORCER NOS FONDATIONS SOCIALES	17
Les soins de santé : un redressement pour une génération	17
La Stratégie nationale de réduction des temps d'attente : Le Plan « Cinq en Cinq »	21
Soins de santé de première ligne	22
Soins à domicile	23
Médicaments sur ordonnance	24
Le respect de la Loi canadienne sur la santé	25
Reconnaissance accrue du rôle des soignants	25
Renforcer le Supplément de revenu garanti	26
Assurer une place aux Autochtones du Canada	27
Fondations : un programme national d'apprentissage et de services de garde dès la petite enfance	29
Le Nouveau pacte : des villes et des collectivités viables	30
Éliminer le déficit des infrastructures	33
Offrir des logements sociaux et abordables	35
Pour des collectivités canadiennes plus vertes	35

13. Le parti libéral, *Aller droit devant : Le Plan de Paul Martin pour atteindre nos buts*, 2004.

L'évolution, avec les années, du système des principaux transferts, à la suite du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) comprenait d'importantes augmentations des montants transférés, le partage du TCSPS en plusieurs volets, soit le Transfert canadien en matière de santé (TCS), le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), distinct, une entente de financement de dix ans pour le TCPS commençant en 2004 et se terminant en 2013-2014, des ententes de financement du TCPS également jusqu'en 2013-2014 et l'affectation de crédit de certains fonds supplémentaires, essentiellement dans le cadre du TCPS. Nous n'approfondirons pas ce point ici puisque nous l'abordons à la partie IV, où nous présentons aussi le travail empirique entrepris en relation avec la question du déplacement.

Compte tenu du contexte que nous venons de définir, il n'est pas inutile de répéter les questions auxquelles nous essayons de répondre ici. Premièrement, était-ce courant, pour le gouvernement fédéral, d'indiquer la mention « pas de déplacement » dans des ententes FPT à des fins particulières? Quand le gouvernement fédéral n'a pas procédé ainsi, quelle était son intention? A-t-il fermé les yeux sur le déplacement ou a-t-il utilisé des mécanismes autres que les clauses explicites interdisant tout déplacement? Y a-t-il un schéma ou une tendance caractérisant l'approche adoptée par le gouvernement fédéral en matière de déplacement? Enfin, comment et où les programmes de la Fondation s'intègrent-ils à cette analyse?

Méthodologie

Pour répondre à ces questions, nous avons analysé 23 programmes de transfert fédéraux sélectionnés à dessein et nous avons mis l'accent presque exclusivement sur ceux présentés ou modifiés pendant la période qui a suivi 1995^{14,15}. Dix-huit de ces programmes portaient sur des transferts *intergouvernementaux*; dans cinq cas, il s'agissait de transferts *directs*, ce qui comprenait la Fondation. Initialement, nous avons pensé inclure les ententes qui étaient essentiellement de nature réglementaire, mais qui contenaient aussi un important volet de transfert fiscal. Nous pensions particulièrement aux ententes environnementales. Toutefois, une grande majorité des ententes environnementales que nous avons examinées n'avait pas de volet fiscal ou leur contenu fiscal était très mince, ce qui ne représentait que peu d'intérêt dans le cadre de cette étude. Nous les avons donc exclues de l'échantillon final.

Seules trois ententes sur 23 ne reposent pas sur le pouvoir fédéral de dépenser. Deux ententes de transfert sur l'immigration et une sur l'agriculture font aussi intervenir des transferts fédéraux, mais, puisque le gouvernement du Canada a l'autorité constitutionnelle d'adopter des lois sur l'immigration et l'agriculture, la viabilité des programmes de transfert pertinents ne dépend pas du pouvoir fédéral de dépenser¹⁶.

L'analyse des programmes de transfert et des ententes FPT connexes visait à être représentative des centaines d'ententes signées, ayant une quelconque pertinence au chapitre du déplacement. Mais il n'est guère aisé de choisir des programmes de transfert représentatifs. Il n'y a pas de registre public répertoriant les ententes FPT. De temps à autre, par le passé, le secrétariat des Affaires intergouvernementales du Bureau du Conseil privé a tenté de conserver ces dossiers. C'est pourquoi nous avons

spécifiquement demandé aux représentants du BCP s'il y en avait toujours un et s'il nous serait possible d'y avoir accès. On nous a répondu que ce registre n'existait plus¹⁷.

Par conséquent, nous avons observé les étapes suivantes pour sélectionner notre échantillon :

1. Nous avons examiné superficiellement environ 80 programmes de transfert ou ententes intergouvernementales qui ont été conclus ou révisés entre 1996 et 2007¹⁸. Nous avons abordé les programmes sociaux, économiques, environnementaux et ceux qui touchaient aux ressources naturelles, mais avec un penchant délibéré pour les programmes sociaux. Ce parti pris rend compte du fait que les programmes sociaux correspondent à l'essentiel des transferts fédéraux en termes de valeur et que ces programmes sont également tout à fait pertinents à la lumière de l'intérêt que nous portons à la Fondation, que l'on peut aussi considérer comme un programme social.
2. Plusieurs des principales ententes FPT liées à des transferts importants à des fins particulières sont incluses. Nous avons analysé ci-dessus les principaux transferts depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale jusqu'au budget fédéral de 1995. Nous tenions à en assurer le suivi dans le but de mettre en lumière une tendance éventuelle, qui aurait quelque pertinence pour la présente étude.
3. L'environnement extérieur des relations FPT a changé de façon notable au cours de la période qui nous intéresse. De 1996 à 1998, Ottawa tenait les cordons de la bourse très serrés, le soutien déclaré à la souveraineté du Québec était fort et les libéraux étaient au pouvoir. À la fin de cette période, le gouvernement fédéral avait rempli ses coffres, le

14. Le concept d'entente FPT n'est pas explicite. D'une part, à quelques rares exceptions près, les ententes FPT ne sont pas légalement exécutoires. Ces ententes sont de nature administrative ou politique et tout gouvernement qui y prend part peut changer d'avis. Parfois, il s'agit de communiqués de presse intergouvernementaux qui annoncent une entente mais, à d'autres occasions, le gouvernement fédéral fait une annonce que les provinces et territoires adoptent à différents degrés. Ici, les ententes FPT sont de ce dernier type.

15. Nous avons inclus une entente d'une période précédente parce qu'elle illustre ce qu'est une entente FPT sans clauses de responsabilisation importantes. Voir à cet égard l'accord sur l'immigration entre le Canada et le Québec de 1991, dans le Tableau 1, ci-dessous. Nous avons aussi inclus le Programme canadien de prêts aux étudiants, même s'il remonte aux années 1960 parce que son dessein est identique à celui de la Fondation.

16. L'immigration et l'agriculture sont des pouvoirs législatifs concurrents en vertu de la Constitution.

17. Ce commentaire est tiré d'une conversation de l'auteur avec un représentant du BCP, juin 2007.

18. Il est apparu que certaines ententes intergouvernementales indiquées à l'Annexe ne s'accompagnaient pas de transferts; certains transferts fédéraux s'accompagnaient d'ententes intergouvernementales, et d'autres n'étaient liés à aucune entente intergouvernementale.

soutien déclaré à la souveraineté du Québec s'était amoindri et les conservateurs étaient au pouvoir. C'est pourquoi nous avons inclus les programmes de transfert du début, du milieu et de la fin de la période 1996-2007 pour voir si l'approche fédérale du déplacement avait changé.

4. Afin de saisir la diversité des relations intergouvernementales, nous avons sélectionné sept domaines de dépenses sociales ainsi que cinq autres en dehors de la sphère sociale. Les programmes touchant aux domaines suivants composaient la première catégorie : enfants, logement, personnes handicapées, marché du travail, installation des immigrants, soins de santé et aide financière aux études¹⁹. Les programmes suivants composaient la deuxième catégorie : infrastructure, environnement, science et technologie (Industrie Canada) et ressources naturelles (Agriculture et Agroalimentaire Canada, et Pêches et Océans Canada).
5. Pour chacun de ces domaines, nous avons essayé d'obtenir un certain nombre de programmes de transfert importants et d'ententes FPT connexes, conclues ou ayant fait l'objet de révisions importantes pendant la période qui a suivi 1995, sans pour autant nous attendre à tout trouver. L'objectif était plutôt de simplement trouver un nombre suffisamment important de programmes de transfert issus de ces domaines à partir desquels nous pourrions supposer, de façon réaliste, qu'ils constituaient un échantillon raisonnable d'ententes FPT. Pour trouver ces ententes, nous avons essentiellement procédé à une recherche sur le Web; nous avons également téléphoné et envoyé des courriels à des représentants des ministères fédéraux concernés susceptibles d'avoir l'information qui nous intéressait.
6. Dans les cas de cadres multilatéraux régissant jusqu'à 13 ententes bilatérales similaires sinon identiques, nous avons considéré qu'il s'agissait d'une seule et même entente intergouvernementale, pour les fins qui nous intéressent ici. Mais les ententes regroupées dans les cadres multilatéraux sont très différentes, chacune étant considérée comme une entente distincte. Notre première tentative pour dresser une liste représentative nous a livré environ 80 programmes de transfert fédéraux ou d'ententes FPT. Cette liste est annexée.
7. Nous avons ensuite analysé cette première liste dans le but de la réduire afin d'obtenir un nombre d'ententes plus facile à gérer, représentant de façon générale des programmes annexés, sans pour autant perdre de vue notre intérêt pour la question du déplacement. En tout, nous avons sélectionné et analysé avec soin 23 programmes de transfert dans le but d'obtenir des réponses aux questions motivant la rédaction du présent document.

Après avoir sélectionné l'échantillon, la principale question de méthodologie qui se posait était la suivante : comment évaluer la façon dont ces ententes FPT à des fins particulières traitaient du déplacement? Comme nous l'indiquons ci-dessus, certaines ententes FPT mentionnent explicitement le déplacement et s'accompagnent de clauses destinées à empêcher ou à réduire le déplacement. Nous avons alors parlé de clauses « explicites » (partie IV).

Les autres ententes FPT font le silence sur la question du déplacement. L'on peut dès lors se demander si ces ententes s'accompagnent d'autres mécanismes ayant pour effet de bloquer ou de décourager le déplacement. La réponse : « Tout dépend. » Autrement dit, tout dépend de la nature de l'entente FPT et de la présence éventuelle de clauses qui peuvent uniquement être satisfaites par un niveau de dépenses provinciales et territoriales qui empêche effectivement les provinces et les territoires d'employer les transferts fédéraux à d'autres fins.

Les dispositions des ententes FPT sont toujours délicates sur le plan politique. D'un côté, quand le gouvernement fédéral utilise son pouvoir de dépenser pour faire pression sur les priorités des provinces et des territoires en matière de dépenses, cela peut-être perçu comme une intrusion fédérale exagérée dans le domaine de compétence provinciale et territoriale. Quand Ottawa essaie de dicter la façon dont les provinces et les territoires doivent procéder, cela peut-être perçu comme un manque de cohérence si l'on s'attache aux résultats. Par contre, vu sous un autre angle, si l'entente FPT ne contient aucune disposition exécutoire permettant de faire avancer l'objectif particulier du gouvernement fédéral, le gouvernement du Canada peut alors être critiqué parce qu'il dépense l'argent du contribuable sans aucune obligation de rendre compte des résultats. En bref, les conditions fédérales ou les mécanismes

19. Il est clair que certains de ces programmes sociaux sont aussi pertinents pour la croissance économique.

exécutoires imposés peuvent attirer un type de critiques et l'absence de ces dispositions peut en attirer un autre. Il faut donc trouver un point d'équilibre. Au cours des années récentes, les gouvernements FPT ont mis au point une approche destinée à négocier ces pentes escarpées. Cette approche se compose de plusieurs éléments clés :

- Ententes FPT sur les objectifs.
- Dispositions sur l'obligation de rendre compte dans les ententes FPT mettant l'accent sur les résultats liés aux objectifs.
- Entente sur les indicateurs de rendement qui permettent de mesurer le mieux ces résultats.
- Les provinces et les territoires doivent tous utiliser les mêmes indicateurs de rendement.
- Les provinces et les territoires doivent entreprendre de recueillir les données pertinentes sur les indicateurs de rendement.
- Les provinces et les territoires doivent régulièrement présenter des rapports publics aux résidents, et non pas au gouvernement fédéral, sur les progrès destinés à atteindre les résultats souhaités.
- Les paiements fédéraux ne doivent pas être réduits, ce qui entraînerait un ralentissement des progrès destinés à atteindre les résultats escomptés.

Cette approche signifie que le gouvernement fédéral n'intervient pas explicitement dans le domaine de compétence législatif des provinces. Les provinces et territoires se tiennent effectivement pour responsables des progrès enregistrés pour atteindre les résultats souhaités. Pourtant, le gouvernement fédéral peut parvenir à la plupart de ses fins. L'entente FPT est axée sur les résultats. Les provinces et territoires sont tenus de présenter les progrès enregistrés publiquement. Et, du point de vue du gouvernement du Canada, la vision de l'opinion publique pourrait contribuer à « forcer » les provinces et territoires à dépenser la totalité ou une partie des sommes octroyées par le gouvernement fédéral pour atteindre l'objectif visé; il s'agit en effet du seul moyen dont disposent les provinces et territoires de s'assurer que leurs rapports de reddition de comptes apporteront de « bonnes nouvelles » à la population.

Ces types d'ententes FPT à des fins particulières ne s'accompagnent habituellement d'aucune mention explicite sur le déplacement. Toutefois, ils découragent implicitement le déplacement quand les exigences du cadre de responsabilisation sont si astreignantes qu'il n'est tout simplement pas réaliste pour les provinces et territoires de réduire leurs dépenses.

L'analyse ici est bien entendu hypothétique et non pas empirique puisque nous ne savons pas *a priori* si les engagements en matière de responsabilisation accompagnant ces ententes de subventions globales FPT sont suffisamment astreignantes pour empêcher le déplacement. Il semble probable que le gouvernement fédéral négocierait pour obtenir de solides engagements, mais aimerait tout autant que les provinces et territoires adoptent la position inverse. Le résultat négocié de toute entente dépendrait alors de l'équilibre des forces à un moment donné et n'aurait pas nécessairement des ambitions et une force exécutoire similaires à une autre entente négociée six mois plus tôt ou plus tard. Même si les résultats escomptés sont ambitieux, il peut falloir un certain temps pour prévoir une collecte systématique des indicateurs de rendement. Et d'ici à ce que toutes les données aient été colligées et présentées au public, les gouvernements élus ont eu le temps de changer et les nouveaux gouvernements ont peut-être d'autres idées quant aux résultats à obtenir ou encore le contexte peut avoir changé de différentes façons, exigeant ainsi une révision des ententes.

Autrement dit, contrairement aux ententes FPT contenant des dispositions antidéplacement *explicitement*, l'incidence sur le déplacement des ententes FPT de cette « autre » catégorie (c'est-à-dire, celle où le déplacement peut être mentionné *indirectement*) est beaucoup plus difficile à évaluer. Il faut une grande quantité d'information propre au programme et même alors, l'incidence sur le déplacement peut être difficile à définir. Dans les résultats présentés ci-dessous, nous avons essayé de déterminer si les ententes avaient ou non des objectifs et un cadre de responsabilisation si exigeants qu'ils empêcheraient probablement tout déplacement. Quand nous avons trouvé des ententes de ce genre, nous avons indiqué la mention « Indirect »²⁰.

20. Nous aimerions avoir l'avis des experts en matière de programmes qui ne sont pas d'accord avec notre évaluation ou ont des commentaires à ce sujet.

Une façon similaire d'examiner les ententes intergouvernementales s'applique aux transferts directs, si ceux-ci s'accompagnent d'ententes intergouvernementales. S'il n'y a aucune entente FPT, la possibilité d'un déplacement est alors réelle si la province engage déjà des dépenses aux mêmes fins. Si les transferts fédéraux à des personnes ou à des institutions sont conditionnels au fait que la province ou le territoire continue de dépenser aux fins convenues avec le

gouvernement fédéral, avec sanctions financières explicites en cas d'exécution insuffisante ou de non-exécution, nous sommes dès lors en présence d'une véritable mesure incitant les provinces et territoires à maintenir leur niveau de dépenses. Et si les transferts fédéraux directs s'accompagnent d'ententes intergouvernementales axées sur les résultats, l'analyse ci-dessus de l'efficacité des méthodes indirectes est aussi tout à fait pertinente.

Partie IV

Résultats de recherche

Les résultats de notre recherche sont résumés au Tableau 1, ci-dessous. Ils sont classés selon la date à laquelle l'entente a été conclue ou révisée afin de pouvoir déterminer les éventuelles tendances intéressantes.

Tableau 1 – Analyse des programmes de transfert fédéraux dans la perspective du déplacement

	1. Objectif de l'accord ou de l'entente/ ampleur en dollars	2. Date et durée de l'accord ou de l'entente	3. Type d'accord ou d'entente ⁱⁱ	4. Caractère exécutoire de l'accord ou de l'entente à l'échelle fédérale ⁱⁱⁱ	5. Clauses anti-déplacement ^{iv}	6. Méthode fédérale d'application des clauses anti-déplacement
1. Accord sur l'immigration – Intégral	Présente les responsabilités et les mécanismes régissant la participation du Québec; clauses régissant les services d'installation et les pleins pouvoirs provinciaux en matière de sélection; 332 millions de dollars au cours des quatre premières années (début des années 1990); régi par une formule depuis lors.	1991 Québec (suite de l'Accord du lac Meech) Indéterminée	Intergouvernemental Bilatéral À but unique Asymétrique Propre au Québec	Transfert essentiellement inconditionnel en ce que le Québec ne s'est engagé à respecter aucune clause en matière de responsabilisation.	Aucune	s/o ^v
2. Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE)	Assure la promotion de l'accessibilité à l'éducation post-secondaire pour les étudiants qui ont fait la preuve de leurs besoins financiers; 16 milliards de dollars depuis la création. Chaque année, 370 000 prêts d'une valeur de 1,7 milliard de dollars sont consentis à des étudiants. Budget annuel supplémentaire de 900 millions de dollars.	1964; restructuré en 1994 T.-N.-L. (2004), le N.-B. (2005), l'ONT. (2001) et la SASK. (2001) ont harmonisé les programmes de prêts aux étudiants avec des accords d'intégration.	Transferts à des personnes Évaluation de l'admissibilité par les provinces et territoires, selon des critères FPT convenus. Pour les étudiants admissibles, Ottawa paie normalement 60 %, et les provinces et territoires, le reste. Aucune entente politique officielle FPT de subvention de contrepartie, mais il y a des ententes opérationnelles. Asymétrique (le Québec et deux territoires bénéficient d'autres ententes)	Gestion axée sur les résultats et cadre de responsabilisation mis en œuvre en 2001-2002 Faiblesse du cadre au chapitre de la mesure des améliorations à l'accès	Ambiguïté puisqu'il n'y a pas de dispositions explicites. Mais probablement grande efficacité pour réduire le déplacement.	Discussion administrative pour établir le niveau de besoin des étudiants. Le PCPE fournit 60 % et veille à ce que les provinces et territoires fournissent effectivement 40 %. Les ententes opérationnelles réduisent effectivement les risques de déplacement.

i. Cela dépend des points suivants : (1) si l'entente est ou non intergouvernementale, s'il s'agit d'un transfert à des personnes ou d'un transfert à une institution. S'il s'agit d'une entente intergouvernementale, il faut préciser si : (2) l'entente est bilatérale, bilatérale dans un contexte multilatéral, bilatérale avec une forme de cadre à l'échelle du Canada ou de cadre multilatéral; (3) s'il s'agit d'une subvention de contrepartie, ou d'un financement à but unique ou polyvalent et (4) si l'entente s'inscrit dans une série d'accords intergouvernementaux symétriques ou asymétriques. Puisque toutes les ententes intergouvernementales abordées ici tombent dans la catégorie des ententes à des fins particulières, elles sont toutes, dans une certaine mesure, conditionnelles; c'est pourquoi nous ne mentionnons pas le caractère conditionnel ici sauf s'il s'accompagne d'un aspect particulier.

ii. S'il s'agit d'un transfert à des personnes ou à des institutions, il y a peut-être aussi une entente intergouvernementale connexe. Si tel est le cas, nous l'avons indiqué; les points qui figurent aux paragraphes (2) à (4) de la note i sont évalués.

iii. Cela comprend le paiement des pénalités en cas de non-exécution ou de mauvais usage (éventuel) des fonds, les clauses de responsabilisation et de transparence, d'évaluation, de vérification, etc.

iv. Le codage de cette colonne permet plusieurs réponses à la question posée : Oui, explicites; Oui, indirectes; Aucune; Ambiguïté, ou encore combinaison de ce qui précède. Il nous permet aussi d'utiliser l'expression « Non pertinent ».

v. «s/o » signifie « sans objet »

Tableau 1 – Analyse des programmes de transfert fédéraux dans la perspective du déplacement (suite)

	1. Objectif de l'accord ou de l'entente/ ampleur en dollars	2. Date et durée de l'accord ou de l'entente	3. Type d'accord ou d'entente	4. Caractère exécutoire de l'accord ou de l'entente à l'échelle fédérale	5. Clauses anti-déplacement	6. Méthode fédérale d'application des clauses anti-déplacement
3. Ententes sur le développement du marché du travail : cogérées	Les provinces et territoires participent à la planification et à l'évaluation conjointes des mesures actives d'emploi pendant que RHDSC continue de fournir programmes et services; 1,95 milliard de dollars par an provenant du compte d'assurance-emploi (avec le point 4 ci-dessous).	L'offre date de mai 1996. La C.-B. (1997), T.-N.-L. (1997), l'Î.-P.-É. (1997), la N.-É. (1997) et le YN (1998) Durée indéterminée	Intergouvernemental Bilatéral dans un cadre fédéral à l'échelle du Canada Pas de transferts de fonds Asymétrique	Évaluations formatives et sommatives <i>Rapports de contrôle et d'évaluation annuels de l'assurance-emploi</i> Vérifications	Aucune pertinence puisqu'il n'y a pas de transferts. Les ententes ainsi que les rapports de contrôle et d'évaluation ne disent rien sur les dépenses des recettes autonomes des provinces et territoires pour le marché du travail.	s/o
4. Ententes sur le développement du marché du travail : dévolution	Les provinces et territoires ont la totale responsabilité de la conception et de la prestation de mesures d'emploi financées à partir du compte d'assurance-emploi. Responsabilité FPT conjointe pour l'évaluation. 1,95 milliard de dollars.	L'offre date de mai 1996. ALB. (1996), N.-B. (1996), MAN. (1997), QC (1997), SASK. (1998), T. N.-O. (1998), NU (2000) et ONT (2005). Durée indéterminée	Intergouvernemental Bilatéral dans un cadre fédéral à l'échelle du Canada But unique Ententes symétriques adaptées aux spécificités des provinces et territoires	Solide cadre de responsabilisation <i>Rapports de contrôle et d'évaluation annuels de l'assurance-emploi</i> Vérifications Évaluations formatives et sommatives Aucune pénalité financière en cas d'exécution insuffisante	Aucune Les ententes ainsi que les rapports de contrôle et d'évaluation ne disent rien sur les dépenses des recettes autonomes des provinces et territoires pour le marché du travail. Mais puisque les provinces et territoires offrent des services aux clients habituellement servis par le gouvernement fédéral, cela n'est guère surprenant.	s/o
5. Fondation canadienne pour l'innovation (FCI)	Subventions accordées aux bénéficiaires admissibles pour l'infrastructure de recherche dans le cadre des projets admissibles afin d'augmenter la capacité du Canada d'offrir de la recherche de haute qualité 3,75 milliards de dollars affectés à plus de 5 000 projets depuis 1997	1997 Durée indéterminée	Transferts à des institutions Subvention de contrepartie. 40 % de l'infrastructure du projet provient de la FCI, et le reste, des autres partenaires.	Clauses de responsabilisation liées aux bénéficiaires Rapport annuel de la FCI déposé devant le Parlement Vérifications	Ambiguïté mais probablement pas au centre des priorités La législation vise à améliorer la capacité du Canada d'offrir une recherche de haute qualité, mais aucune référence explicite au rendement. La FCI obtient des fonds auprès d'autres partenaires par l'entremise de la formule de 40 % au niveau du projet.	Les rapports annuels n'indiquent aucune preuve que la FCI assure le suivi d'un financement global de recherche de haute qualité en raison de la place accordée aux projets individuels.
6. Prestation nationale pour enfants (PNE)	Réduire la pauvreté des enfants et promouvoir l'activité sur le marché du travail par l'entremise de suppléments monétaires fédéraux versés aux familles à faible revenu ayant des enfants; les économies réalisées dans les provinces et territoires sont réinvesties dans les programmes pour enfants; 4 milliards de dollars par an.	Annoncée en 1997 et mise en œuvre en 1998 Indéterminée	Transferts à des personnes. « Entente » FPT connexe sur les engagements des provinces et territoires Symétrique même si le Québec n'est pas associé à cette initiative	Le gouvernement fédéral a affirmé que les provinces et territoires investiraient les économies réalisées dans les programmes connexes. Les rapports annuels des ministres des provinces et territoires ne lient pas les dépenses des provinces et territoires à un chiffre de base ou à l'ampleur des paiements du fédéral pour le PNE.	Aucune Engagement rhétorique selon lequel les économies réalisées dans les provinces et territoires seront réinvesties mais selon les rapports annuels, il y a une importante probabilité de déplacement.	s/o

Tableau 1 – Analyse des programmes de transfert fédéraux dans la perspective du déplacement (suite)

	1. Objectif de l'accord ou de l'entente/ ampleur en dollars	2. Date et durée de l'accord ou de l'entente	3. Type d'accord ou d'entente	4. Caractère exécutoire de l'accord ou de l'entente à l'échelle fédérale	5. Clauses anti-déplacement	6. Méthode fédérale d'application des clauses anti-déplacement
7. Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire	2,5 milliards de dollars à utiliser sur une période de 10 ans	Adopté en 1998 Financement de 2000 à 2010	Transferts à des personnes Ententes bilatérales entre la Fondation et les provinces et territoires pour la prestation	Rapports annuels; clauses sur la vérification	Oui. Clauses explicites dans les ententes bilatérales avec les provinces et territoires négociées par la Fondation. Les engagements des provinces et territoires varient et n'empêchent aucun déplacement même si la Fondation surveille les tendances de près et reste en contact étroit avec les représentants de l'aide financière aux études des provinces et territoires.	Aucun pouvoir exécutoire dans la loi fédérale. Les engagements des provinces et territoires sont politiques et dépendent de la pression de la Fondation et des groupes de pression étudiants pour garantir la conformité.
8. Entente sur le développement de la petite enfance	Favoriser le bien-être des jeunes enfants canadiens. 2,2 milliards de dollars sur cinq ans.	2000, avec une entente initiale pour les cinq premières années de financement commençant en 2001-2002 (prolongée depuis lors)	Intergouvernemental Cadre multilatéral À but unique, initialement dans le cadre du TCSPS (maintenant TCPS) Symétrique	Les provinces et territoires ont convenu d'investir dans un ou plusieurs des quatre domaines prioritaires. Rapport annuel public sur les résultats à partir de sources de données convenues et d'un cadre commun.	Oui, par l'entremise d'une combinaison de clauses explicites et indirectes. Le communiqué radio (9/11/00) énonce explicitement que les investissements doivent être progressifs. Indirectes par l'entremise des indicateurs de rendement	Le caractère exécutoire semble faible. Il dépend de l'incidence des rapports annuels pour garantir que les résultats seront atteints. Mais les provinces et territoires ne sont pas tenus de lier l'exécution aux transferts fédéraux ou à l'apport différentiel des dépenses.
9. Communiqué de la rencontre des premiers ministres sur les soins de santé	Établir une vision, des principes et un plan d'action pour le renouvellement du système de santé et adopter des clauses de responsabilisation. 21 milliards de dollars sur six ans.	11 septembre 2000 2000/01-2005/06	Intergouvernemental Multilatéral Polyvalent Conditionnel au respect des dispositions de la <i>Loi canadienne sur la santé</i> Symétrique	Pénalités financières pour non-conformité à l'Accord canadien sur la Santé. Tous les gouvernements doivent présenter un rapport d'exécution public.	Aucune Les coûts de santé des provinces et territoires augmentent si rapidement que le déplacement n'était sans doute guère pertinent.	s/o
10. Programme infrastructure Canada	Améliorer l'infrastructure des gouvernements urbains et ruraux. 2 milliards de dollars sur six ans.	10 octobre 2000 2000-2007	Intergouvernemental Bilatéral avec cadre souple à l'échelle du Canada Subvention de contrepartie fermée (part fédérale = un tiers) Symétrique	Dispositions standard prévoyant une vérification annuelle Le Canada doit entreprendre deux évaluations du programme au cours de sa durée de vie	Aucune Les dépenses des provinces et territoires ne doivent pas être différentielles par rapport aux niveaux ou aux plans établis précédemment par les provinces et territoires.	s/o
11. Ententes sur les logements à prix abordable	Créer un bassin de logements à prix abordable dans chaque domaine de compétence à l'intention des ménages à revenu faible et moyen.	Cadre multilatéral en 2001 Ententes bilatérales signées avec sept provinces Période quinquennale	Transferts à des institutions Bilatéraux dans le contexte d'un cadre multilatéral Subvention de contrepartie fermée Assortis de conditions rigoureuses Symétriques	Le financement de la SCHL ne doit pas dépasser 25 000 \$ par unité; les contributions des autres acteurs doivent pour le moins être égales au financement de la SCHL. Cadre de responsabilisation avec vérification; rapport et évaluation de programme	Aucune Les fonds institutionnels ou des provinces et territoires ne sont pas tenus d'être différentiels par rapport à un niveau de base.	s/o

Tableau 1 – Analyse des programmes de transfert fédéraux dans la perspective du déplacement (suite)

	1. Objectif de l'accord ou de l'entente/ ampleur en dollars	2. Date et durée de l'accord ou de l'entente	3. Type d'accord ou d'entente	4. Caractère exécutoire de l'accord ou de l'entente à l'échelle fédérale	5. Clauses anti-déplacement	6. Méthode fédérale d'application des clauses anti-déplacement
12. Ententes sur l'immigration : dévolution des services d'installation (C.-B. et MAN. Uniquement)	<p>Souligner les responsabilités et les mécanismes régissant la participation des provinces et territoires, notamment pour les fonds affectés aux services d'établissement et une plus grande marge d'intervention dans la planification.</p> <p>Les montants ne sont pas clairs mais sont de l'ordre de plusieurs dizaines de millions de dollars à titre de supplément par rapport aux précédents versements de fonds fédéraux.</p>	<p>BC (2003), échéance en 2009</p> <p>Manitoba (2004)</p> <p>Indéterminé.</p>	<p>Intergouvernementales</p> <p>Bilatérales dans le cadre d'une direction stratégique multilatérale</p> <p>But unique</p> <p>Asymétriques</p>	<p>Les provinces doivent proposer un plan de service annuel au gouvernement fédéral pour l'année à venir et un rapport annuel pour l'année précédente, attestant de la façon dont les fonds ont été utilisés.</p> <p>Cadre de responsabilisation</p>	<p>Ambiguïté. Les dépenses de base des provinces ne sont pas connues, mais ne sont probablement pas très élevées.</p> <p>Les provinces et les territoires doivent informer le Canada par écrit de toute réduction de leur propre niveau de dépenses pour les services d'installation. Ils doivent aussi indiquer le montant des fonds fédéraux affectés aux frais généraux des provinces.</p>	<p>Aucune</p> <p>Pas de sanctions en cas de réduction des dépenses des provinces et territoires à partir de leurs recettes autonomes</p>
13. Accord-cadre FPT sur un cadre stratégique agricole et agroalimentaire pour le XXI^e siècle	<p>Cadre général qui définit des objectifs communs et fournit un contexte de mise en œuvre</p> <p>Financement de 1,1 milliard de dollars par an pour la gestion des risques; 120 millions de dollars pour les autres programmes</p>	<p>Multilatéral, signé le 22 juin 2002</p> <p>1^{er} avril 2003-31 mars 2008</p>	<p>Intergouvernemental</p> <p>Multilatéral</p> <p>Subventions de contrepartie fermées (60 % fédéral, 40 % provinces et territoires)</p> <p>Symétrique</p>	<p>Rapports annuels produits par les provinces</p> <p>Revue plus vaste prévue pour la quatrième année</p>	<p>Aucune</p> <p>Aucune disposition selon laquelle les subventions fédérales doivent correspondre à l'augmentation des dépenses des provinces et territoires</p>	s/o
14. Accord de 2003 des premiers ministres sur le renouvellement des soins de santé	<p>Plan d'action pour la réforme des soins de santé par l'entremise de partenariats FPT</p>	<p>Accord multilatéral signé en février 2003</p> <p>Nouveaux fonds fédéraux indéfinis pour la réforme des soins de santé et l'équipement médical pendant des durées limitées</p> <p>Les montants promis ne sont pas précisés</p>	<p>Intergouvernemental</p> <p>Multilatéral</p> <p>Subvention globale polyvalente</p> <p>Symétrique</p> <p>Conditionnel à la satisfaction des principes de la <i>Loi canadienne sur la santé</i></p>	<p>Les provinces et territoires doivent présenter des rapports sur les indicateurs de rendement.</p> <p>Le suivi des nouveaux fonds affectés est difficile à faire.</p>	Aucune	s/o
15. Ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées	<p>Améliorer l'emploi des personnes handicapées. Engagement qui remonte au budget fédéral de 2003. 193 millions de dollars par an et ensuite 30 millions de dollars supplémentaires.</p>	<p>Mars 2004</p> <p>Deux ans avec possibilité de renouvellement</p>	<p>Intergouvernementales</p> <p>Cadre multilatéral</p> <p>Subvention de contrepartie fermée (50 %)</p> <p>Asymétriques (bilatérales pour le Québec)</p>	<p>Cadre de responsabilisation. Rapports du plan de base et rapports annuels sur les programmes et les indicateurs sociaux</p>	<p>Aucune</p> <p>La subvention de contrepartie ne se limite pas aux dépenses supplémentaires des provinces et territoires.</p>	s/o
16. Plan décennal pour consolider les soins de santé	<p>Renouvellement des soins de santé au Canada</p> <p>41 milliards de dollars sur 10 ans qui s'ajoutent au Transfert canadien en matière de santé.</p>	<p>16 septembre 2004</p> <p>2004-2013/14</p>	<p>Intergouvernemental</p> <p>Multilatéral</p> <p>Polyvalent</p> <p>Symétrique malgré une légère asymétrie pour le Québec</p> <p>Conditionnel au respect des principes de la <i>Loi canadienne sur la santé</i></p>	<p>Pénalités financières pour non-conformité à l'Accord canadien sur la Santé (ACS)</p> <p>Tous les gouvernements doivent présenter un rapport d'exécution public.</p>	<p>Aucune</p> <p>Le plan suppose que la part fédérale des dépenses des provinces et territoires en matière de santé devrait augmenter. Il prévoit ainsi un déplacement relatif.</p>	s/o

Tableau 1 – Analyse des programmes de transfert fédéraux dans la perspective du déplacement (suite)

	1. Objectif de l'accord ou de l'entente/ ampleur en dollars	2. Date et durée de l'accord ou de l'entente	3. Type d'accord ou d'entente	4. Caractère exécutoire de l'accord ou de l'entente à l'échelle fédérale	5. Clauses anti-déplacement	6. Méthode fédérale d'application des clauses anti-déplacement
17. Réduction des temps d'attente et amélioration de l'accès	Réduire les temps d'attente et améliorer l'accès. 5,5 milliards de dollars sur 10 ans dans le cadre du TCS	16 septembre 2004 2004-2013/14	Intergouvernemental Multilatéral À but unique Symétrique Conditionnel au respect des principes de la <i>Loi canadienne sur la santé</i> .	Les provinces et territoires doivent présenter un rapport public sur la réduction des temps d'attente, selon les mesures d'exécution convenues.	Aucune	s/o
18. Accords sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants	Améliorer et étendre les programmes réglementés sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants. Un peu plus d'un milliard de dollars sur cinq ans.	2005. Les accords de principe ont été signés en fonction de l'accord-cadre des ministres FPT de 2003. Rapidement éliminés (changement de gouvernement de 2006)	Intergouvernementaux Bilatéraux dans le contexte d'un cadre multilatéral But unique Asymétriques avec le Québec. Entente qui n'a pas fait l'objet d'un accord de principe et prévoit des engagements moins contraignants.	Les participants conviennent de fournir de l'information de base et de mettre au point un cadre national de compétence. Indicateurs de la disponibilité, de la capacité financière et de la qualité.	Oui, explicites	Pas de pénalités financières. Méthode solide dans certains cas; les rapports publics des provinces et territoires doivent démontrer que les transferts fédéraux sont différentiels et ne provoquent aucun déplacement des dépenses existantes mais méthode ayant des points faibles dans d'autres cas.
19. Accords de partenariat de développement du marché du travail	Répondre aux priorités conjointes du marché du travail, surtout pour ceux et celles qui ne sont pas admissibles aux prestations d'assurance-emploi. Total de 3,522 milliards de dollars sur six ans, dont la moitié par l'entremise des instruments des provinces et territoires, et l'autre moitié, par l'entremise du fédéral.	2005 pour six ans. Supprimés après l'élection du nouveau gouvernement	Intergouvernementaux Bilatéraux À but unique Symétriques mais seules trois provinces ont signé avant que cette stratégie ne soit abandonnée. Aucune entente n'est entrée en vigueur.	Les parties conviennent d'établir un cadre de responsabilisation. Plans conjoints et cibles Rapport public annuel Revue, évaluations et vérifications	Oui, explicites	Le gouvernement fédéral pourrait réduire ses dépenses pour les programmes conjoints afin de contrebalancer un éventuel déplacement dans les provinces et territoires.
20. Entente sur le transfert des recettes tirées de la taxe fédérale sur l'essence aux termes du nouveau pacte pour les villes et les collectivités	Investissement dans une infrastructure municipale durable au niveau de l'environnement; initialement, 5 milliards de dollars sur cinq ans	Novembre 2005 Cinq ans, prolongée dans le budget fédéral de 2007 jusqu'en 2013-2014	Intergouvernementale Bilatérale dans le contexte d'un cadre à l'échelle du Canada À but unique Symétrique	Dispositions standard prévoyant une vérification annuelle Évaluation Rapport public sur l'utilisation des fonds et sur les résultats	Oui, explicites Le montant de base est la moyenne des dépenses municipales au cours des cinq années précédentes. Les provinces et territoires s'engagent à ne pas dépenser moins que le montant de base.	Méthode solide et dispositions prévoyant une vérification annuelle. Évaluation Rapport public sur l'utilisation des fonds et sur les résultats.
21. Fonds pour le transport en commun	Améliorer le transport en commun. Initialement, 400 millions de dollars pour un an. A augmenté pour atteindre 900 millions de dollars sur trois ans.	31 mars 2006. 2006-2009.	Intergouvernemental. Bilatéral dans le contexte d'un cadre à l'échelle du Canada. À but unique. Symétrique malgré quelques ententes avec les provinces et territoires seulement et d'autres ententes avec des municipalités; l'entente avec le Québec est combinée à l'entente sur la taxe sur l'essence.	Dispositions standard prévoyant une vérification annuelle Rapport public sur l'utilisation des fonds, les résultats et le rendement	Oui, explicites Le montant de base correspond à la moyenne des dépenses de transport en commun au cours des cinq années précédentes. Les provinces et territoires s'engagent à ne pas dépenser moins que le montant de base.	Méthode solide et dispositions prévoyant des vérifications annuelles Comité de surveillance.

Tableau 1 – Analyse des programmes de transfert fédéraux dans la perspective du déplacement (suite)

	1. Objectif de l'accord ou de l'entente/ ampleur en dollars	2. Date et durée de l'accord ou de l'entente	3. Type d'accord ou d'entente	4. Caractère exécutoire de l'accord ou de l'entente à l'échelle fédérale	5. Clauses anti-déplacement	6. Méthode fédérale d'application des clauses anti-déplacement
22. Fonds sur l'infrastructure municipale rurale	Améliorer l'infrastructure des municipalités de petite taille. 1 milliard de dollars sur cinq ans (10 ans, initialement) dans le budget fédéral de 2003. Depuis l'adoption du budget de 2007, le Fonds approche de son échéance mais est passé à 1,2 milliard de dollars pendant cette période.	19 juin 2006 (2006-2011)	Intergouvernemental Bilatéral Subvention de contrepartie fermée (fédéral = un tiers avec plafond) Symétrique	Dispositions standard prévoyant une vérification annuelle Évaluations prospectives et rétrospectives des projets à entreprendre	Aucune Aucune clause selon laquelle les subventions fédérales doivent correspondre aux dépenses supplémentaires des provinces et territoires.	s/o
23. Transfert canadien restructuré en matière de programmes sociaux	Nouveau fonds destiné à l'éducation postsecondaire (800 millions de dollars) et à des places en garderie (350 millions de dollars); changement pour un montant égal par habitant et clause d'indexation.	Annoncé dans le budget de 2007 Financement prévu jusqu'en 2013-2014	Intergouvernemental Multilatéral Mécanisme de financement global polyvalent Symétrique	Les provinces et territoires ne sont liés par aucune obligation.	Aucune	s/o

Sur les 23 programmes de transfert analysés, cinq concernent des transferts à des personnes, à des institutions ou aux deux. Les 18 transferts intergouvernementaux comprennent cinq subventions de contrepartie fermées, quatre subventions globales polyvalentes et cinq subventions à but unique.

Comme nous l'indiquons à la colonne 5 du tableau, selon notre évaluation, six des 23 programmes de transfert s'accompagnent, s'accompagnaient, pourraient ou auraient pu s'accompagner de dispositions destinées à prévenir le déplacement. Trois autres sont ambigus; en effet, nous ne savions pas exactement comment interpréter leurs dispositions. Cinq de ces six programmes s'accompagnaient de dispositions *explicites* destinées à éviter que les fonds fédéraux ne provoquent un déplacement des dépenses des provinces et territoires. Dans le cas du sixième programme, il y avait une clause *explicite* dont le caractère exécutoire est limité et quelques dispositions *indirectes* également, qui, prises ensemble, semblaient pouvoir prévenir le déplacement. Deux des six ententes dotées de clauses antidéplacement reposent sur des subventions de contrepartie, trois, sur des transferts à but unique et un, la Fondation canadienne des bourses d'études du

millénaire, sur des transferts à des personnes. Sur les trois ententes que nous avons qualifiées d'ambiguës, nous en avons analysé une comme étant « ambiguë mais probablement très efficace », le Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE), une autre (Ententes sur l'immigration : dévolution des services d'installation) comme étant « ambiguë » en raison de la probabilité que les provinces ne dépensaient guère leur propre argent avant l'entrée en vigueur de l'entente et la troisième (Fondation canadienne pour l'innovation) comme étant « ambiguë mais probablement pas à l'ordre du jour ». Pour le reste du présent document, nous avons décidé de regrouper le PCPE et les six ententes qui ont été codées comme étant dotées de dispositions antidéplacement. Il y a à cela une raison fort simple : malgré l'ambiguïté de la loi et l'absence apparente d'intérêt pour la question du déplacement, dans la pratique, les ententes intergouvernementales entourant le PCPE semblent avoir un effet antidéplacement.

L'analyse n'a pas permis de cerner de programmes de transfert fédéraux à des fins particulières assortis d'engagements en matière de résultats ou de rendement et de clauses de responsabilisation

suffisamment exigeants pour empêcher effectivement les provinces et territoires d'utiliser une part importante des transferts pour financer leurs propres priorités. (Dans un cas, toutefois, comme nous l'avons déjà noté, la combinaison d'un engagement explicite de peu de poids et d'un cadre important de responsabilisation laisse entrevoir la possibilité d'empêcher ou de réduire le déplacement.) Dans certains cas, selon les études entreprises, empêcher le déplacement ne comptait pas au nombre des priorités au moment où les ententes initiales ont été signées (les ententes sur le développement du marché du travail des années 1990 par exemple, même si les ententes de partenariat sur le marché du travail, qui n'existent plus maintenant, s'accompagnaient de clauses touchant au déplacement). Dans d'autres cas, quand la rhétorique fédérale laissait filtrer une grande inquiétude liée à la nécessité d'éviter le déplacement, notamment dans le cas de la Prestation nationale pour enfants, nous n'avons pas réussi à trouver une entente FPT où les provinces et territoires prenaient des engagements fermes qu'il était effectivement possible de surveiller. Dans la réalité, il est apparu qu'un déplacement important se produisait dans certaines provinces.

Quant aux 13 ententes intergouvernementales composées de mécanismes de financement global à but unique ou polyvalent, elles contenaient toutes, à une exception près (l'entente sur l'immigration entre le gouvernement fédéral et le Québec) un cadre de responsabilisation axé sur les résultats et le rendement, ce qui confirme l'intérêt récent du gouvernement fédéral pour les résultats. Toutefois, aucune entente de responsabilisation ne semblait être suffisamment exigeante pour empêcher un déplacement important si jamais les priorités des provinces et territoires différaient de celles d'Ottawa.

Ce manque d'efficacité a plusieurs explications. Tout d'abord, le gouvernement fédéral n'a pas le pouvoir de négociation nécessaire pour imposer un solide cadre de responsabilisation aux provinces et territoires. N'oublions pas que le recours au pouvoir de dépenser rime avec engagement du fédéral, ou intrusion pour bon nombre d'observateurs, dans les domaines de compétence provinciale. Ensuite, le gouvernement fédéral n'a pas particulièrement insisté

sur la question du déplacement dans les négociations FPT. Il s'intéressait essentiellement aux résultats et au rendement et évitait peut-être consciemment d'exercer de la pression sur les provinces et territoires au chapitre des sommes à dépenser ou de la façon de le faire pour atteindre les résultats escomptés. (Le dossier des soins de santé, dont nous parlerons plus loin, est une exception notable à ce titre.) Troisièmement, il est utile d'observer que la conception et la mise en œuvre de cadres de responsabilisation réalistes axés sur des résultats et un rendement fructueux constituent dans la réalité un exercice difficile qui peut prendre plusieurs années avant de porter fruit. Ces trois facteurs (manque de pouvoir de négociation, autres priorités et difficultés pratiques) peuvent avoir joué un rôle, mais, quelle que soit l'explication, il n'en reste pas moins que, pour les cas analysés, aucune entente n'était assortie d'un cadre de responsabilisation suffisamment exigeant pour empêcher les provinces et territoires de déplacer leurs dépenses et de les remplacer par les enveloppes du fédéral s'ils choisissaient de procéder ainsi.

Si l'on reprend l'accord FPT de 2004 sur le renouvellement des soins de santé, dans le cadre duquel le gouvernement fédéral avait promis 41 milliards de dollars supplémentaires sur une période de 10 ans, les objectifs stratégiques d'Ottawa ont eu pour effet délibéré de provoquer un déplacement relatif. Cet énorme transfert monétaire était essentiellement une réponse à la campagne de relations publiques concertée entre les provinces et territoires, selon laquelle la part d'Ottawa dans les dépenses de santé des provinces et territoires était passée de 50 p. 100 dans les années 1970 à 11 p. 100 à la fin des années 1990²¹. Le gouvernement fédéral avait compris que, compte tenu de ses engagements financiers supplémentaires de 2004, sa part monétaire des dépenses des provinces et territoires en matière de soins de santé allait augmenter pour atteindre de 20 à 25 p. 100 du total. Autrement dit, la part des provinces et territoires allait baisser, impliquant un déplacement *relatif*. Ottawa a effectivement vu ce déplacement comme une bonne chose même s'il va s'en dire que cela n'a pas été exprimé ainsi. En fait, le Transfert canadien en matière de santé et les transferts monétaires connexes dans ce domaine s'élèvent maintenant à plus de 22 milliards

21. La comparaison pour les provinces et territoires était fallacieuse mais néanmoins une arme politique utile. Voir le chapitre 4 dans Harvey Lazar et France St. Hilaire (eds.), *Money Politics and Health Care: Reconstructing the Federal-Provincial Partnership* (Montréal et Kingston, 2004).

de dollars, part plus importante que le reste des transferts à des fins particulières combinés. C'est pourquoi les changements qui touchent les transferts dans le secteur de la santé peuvent être liés aussi bien à des préoccupations macroéconomiques qu'à celles du secteur²².

Comme nous l'indiquions plus haut, il est préférable de voir le déplacement dans le contexte du secteur ou du programme. Et quel que soit le type de cadre macroéconomique qui prévaut à un moment donné (au cours des dernières années, donner la priorité au déplacement n'a pas fonctionné, voir à ce sujet la note 22), le déplacement sera toujours une préoccupation, et ce, pour au moins deux raisons. La première est qu'il y a invariablement des groupes d'intérêt qui cherchent à savoir si les transferts fédéraux répondent ou non à l'objectif qui est le leur. Dans la mesure où ce n'est pas le cas en raison du déplacement, ces groupes d'intérêt vont faire pression sur le gouvernement fédéral pour rectifier la situation²³. La deuxième raison est que le Parlement, souvent avec l'aide du vérificateur général, essaie de rendre les ministres fédéraux responsables des sommes dépensées dans le cadre des programmes de transfert; ces derniers sont alors aux prises avec un problème politique s'ils doivent reconnaître que les sommes transférées par le gouvernement fédéral aux provinces et territoires ou à des personnes ou à des institutions dans un but précis ont effectivement été utilisées pour répondre à une autre priorité des provinces et territoires ou, plus probablement, à une priorité inconnue des provinces et territoires, puisque les paiements du fédéral font d'ordinaire partie du fonds d'administration consolidé des provinces et territoires²⁴.

Revenons à l'analyse des 23 programmes de transfert fédéraux et mentionnons deux points relevant de

l'analyse qui précède. Premièrement, sur les sept ententes qui comprennent/comprenaient des dispositions antidéplacement (notamment le PCPE), trois seulement semblaient aussi être ou avoir été dotées de très solides clauses exécutoires. Les ententes de partenariat sur le marché du travail ne sont plus en vigueur et les deux autres sont liées à l'infrastructure : le transfert des fonds pour le transport en commun et le transfert des taxes fédérales sur l'essence. Dans ces deux derniers cas, les clauses de responsabilisation et de vérification facilitent la tâche du gouvernement fédéral au chapitre du recouvrement des fonds qui n'auraient pas dû être transférés parce que les provinces et territoires ont réclamé des subventions de contrepartie sans dépenser les sommes admissibles requises à partir de leurs recettes autonomes, justifiant ainsi les transferts fédéraux. Pour les quatre autres, les Accords sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants ont été négociés par le gouvernement libéral en 2005-2006, juste avant sa défaite et ont été annulés par le gouvernement conservateur peu après son arrivée au pouvoir (avec avis de 12 mois aux provinces et territoires). Nous ne saurons donc jamais avec certitude si notre évaluation était juste ou non. Pour ce qui est de l'accord de 2000 sur le développement de la petite enfance, l'obligation de présenter un rapport ne semble pas être suffisamment contraignante pour empêcher un déplacement, même si le communiqué FPT indique que les sommes investies doivent l'être progressivement. Quant au PCPE, il n'exige pas des provinces et territoires que ceux-ci maintiennent leur part des prêts étudiants même si, en pratique, cette question n'est pas d'une importance majeure. Enfin, au chapitre des programmes d'aide financière aux études de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, la Fondation a reconnu qu'un

22. L'accord FPT de 2004 sur le renouvellement des soins de santé s'inscrivait dans le cadre d'un débat plus vaste qui mérite qu'on s'y arrête ici. L'objectif des provinces et territoires de persuader le gouvernement fédéral de financer une part plus importante de leurs coûts de soins de santé, comme nous l'avons déjà indiqué, a commencé par une campagne politique cherchant à redresser le soi-disant déséquilibre fiscal vertical des finances de la fédération à la suite de l'adoption du budget fédéral de 1995. Dans un premier temps, cette campagne n'a pas donné les résultats escomptés, les libéraux au pouvoir affirmant avec force qu'il ne pouvait y avoir un déséquilibre de ce genre alors que les provinces avaient le droit, garanti par la Constitution, de prélever des impôts sur les principales assiettes fiscales. Mais quand la question a été reformulée dans le cadre des soins de santé, elle a fonctionné sur le plan politique, et Ottawa a dû ajouter des milliards de dollars à ses transferts aux provinces et territoires. Dans la mesure où les gouvernements libéraux de ces années ont accepté la nécessité de transférer des sommes supplémentaires aux provinces et territoires, que la raison soit ou non liée au déséquilibre fiscal vertical, au moins, à une échelle *macroéconomique*, le climat qui prévalait n'aurait accordé aucune priorité à la question du déplacement. De plus, contrairement aux libéraux, le parti conservateur, sous la direction de M. Harper a reconnu le déséquilibre fiscal comme étant un problème dans son programme électoral de 2006. Et le budget fédéral de 2007 indique clairement que, compte tenu de tous les fonds supplémentaires qu'Ottawa a transférés aux provinces et territoires, le gouvernement fédéral a restauré l'équilibre fiscal au sein de la fédération. James Flaherty, ministre des Finances, a déclaré que, grâce à ce budget, le gouvernement fédéral proposait un plan historique de plus de 39 milliards de dollars en fonds supplémentaires pour restaurer l'équilibre fiscal au Canada. Ainsi, le gouvernement Harper ne pouvait faire du déplacement un problème à l'échelle macroéconomique; en effet, présenter le déplacement comme un sujet de préoccupation ne pouvait aller de pair avec la restauration de l'équilibre fiscal. Somme toute, puisqu'Ottawa a commencé à générer des surplus budgétaires à la fin des années 1990, le cadre macroéconomique est allé à l'encontre du déplacement comme priorité politique.

23. Voir par exemple www.campaign2000.ca/si/pdf/C2000scan_AffordableHousing.pdf et dawn.thot.net/poverty_NCBS_clawback.html.

24. Voir par exemple, le chapitre 3 du rapport de 2002 du vérificateur général du Canada.

certain déplacement se produirait et a cherché à le compenser en négociant des ententes de réinvestissement avec les provinces de façon à éviter toute économie nette pour les provinces ou des pertes dans le secteur de l'éducation postsecondaire. Nous y reviendrons à la prochaine section.

La deuxième préoccupation concerne les 16 autres programmes de transfert qui ne s'accompagnent d'aucune clause antidéplacement. À quelques exceptions près, ces programmes n'entraînent pas forcément de déplacement, que ce soit en termes absolus ou relatifs, même en l'absence de clause antidéplacement. L'exception s'applique au Transfert canadien en matière de santé de 2004 où, comme nous l'indiquons plus haut, Ottawa a pris consciemment la décision stratégique d'assumer une part plus importante des coûts des soins de santé des provinces et territoires. Cela peut également s'avérer dans le cas de la Fondation canadienne pour l'innovation. Dans certains cas, nous sommes convaincus qu'il y a eu déplacement, comme dans le cas de la Prestation nationale pour enfants, mais dans d'autres, il s'agit pour le moins d'un sujet de controverse. L'une des raisons pour lesquelles les provinces et territoires ne remplacent peut-être pas les dépenses engagées à partir de leurs recettes autonomes par les sommes octroyées par le gouvernement fédéral est la suivante : les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux partagent peut-être la même opinion quant à l'importance des dépenses publiques à des fins particulières. C'est pourquoi, quand Ottawa intervient, cela peut ne se faire qu'après un dialogue FPT prolongé sur la nécessité d'augmenter les dépenses publiques pour ce but désigné. Tout ce que nous pouvons dire au sujet de ce groupe d'ententes est que les caractéristiques du programme fédéral et les ententes FPT connexes n'empêchent pas le déplacement.

L'avant-dernier point que nous allons aborder ici est lié à la question suivante : y a-t-il des indices de tendance qui pencheraient vers une attitude plus rigoureuse ou moins rigoureuse de la part du gouvernement du Canada au titre du déplacement pendant la période étudiée? Dans les deux ou trois premières années qui ont suivi l'adoption du budget fédéral de 1995, les relations avec les provinces et territoires quant aux transferts fiscaux étaient très

tendues. La crainte du déplacement, au niveau fédéral, est un facteur qui a ralenti l'adoption de ce qui est finalement devenu la Prestation nationale pour enfants; comme nous l'avons déjà observé, l'entente traite mieux du déplacement au niveau rhétorique qu'au niveau pratique²⁵. Du point de vue de la responsabilisation, les ententes avec les provinces sur le développement du marché du travail (dévolution) qui ont suivi l'adoption du budget de 1995 étaient presque essentiellement axées sur les résultats, sans égard aucun à la question du déplacement. La législation fédérale de 1997 qui a autorisé la création de la Fondation canadienne pour l'innovation ne se souciait guère plus de l'idée de déplacement et la législation de 1998 – l'acte de naissance de la Fondation – était tout aussi silencieuse à ce sujet. C'est pourquoi nous pouvons avancer, qu'entre 1995 et la fin des années 1990, au niveau sectoriel et programmatique, le gouvernement libéral d'Ottawa n'a pas adopté de position résolue sur le déplacement.

En 2005-2006, au cours des dernières années du gouvernement libéral, la politique semble avoir changé d'orientation. Premièrement, les ententes de partenariat bilatérales sur le marché du travail et les ententes sur les garderies qui ont été négociées ou en passe de l'être à cette époque contenaient des clauses antidéplacement explicites. Les ententes sur le transport en commun et les taxes sur l'essence ont également été conclues en 2005 et 2006, et s'accompagnaient aussi de très solides clauses antidéplacement. Autrement dit, quatre des six programmes de transfert qui contenaient des clauses antidéplacement ont été négociés à la toute fin de l'ère libérale. Une question se pose dès lors : pouvons-nous affirmer qu'il y avait, à l'époque, une tendance vers les clauses antidéplacement? Si tel est le cas, quelle en était la cause? Surtout si nous gardons présent à l'esprit que le gouvernement fédéral a procédé à d'énormes transferts aux provinces et territoires, essentiellement dans le domaine des soins de santé, en 1993 et 1994 et que ceux-ci visaient à augmenter la part d'Ottawa dans les dépenses de soins de santé. En d'autres termes, dans le domaine des soins de santé, le gouvernement du Canada avait délibérément l'intention d'encourager un déplacement relatif dans les provinces et territoires.

25. Je tiens à préciser qu'il s'agit, à mon avis, d'une bonne entente. Elle n'est simplement pas aussi bonne qu'elle aurait pu l'être si elle avait été assortie de clauses antidéplacement plus efficaces.

Une possibilité est que, vers le milieu des années 2000, le gouvernement fédéral a probablement *dérivé* vers une position plus rigoureuse au chapitre du déplacement dans ses programmes de transfert. Nous avons sciemment utilisé le terme « *dériver* ». En effet, nous n'avons relevé aucun indice laissant entrevoir qu'Ottawa avait mis sur pied une stratégie centrale et horizontale dans le but de tenter d'inclure systématiquement des clauses antidéplacement dans des programmes de transfert fédéraux, qu'il s'agisse de nouveaux programmes ou de programmes révisés. Par contre, de façon ponctuelle, l'information du Tableau 1 indique que les libéraux commençaient à accorder plus d'importance à cette idée.

Si tel est bien le cas, quelles pourraient être les causes de ce changement? Premièrement, comme nous l'indiquions plus haut, le contexte était différent au milieu des années 2000 par rapport à 1996 ou 1997. Le gouvernement fédéral tenait alors très serrés les cordons de la bourse. Le dossier de la souveraineté du Québec était également très épineux. Mettre l'accent sur les résultats et le rendement était une nouveauté et une idée relativement à la mode à cette époque. Mais vers le milieu des années 2000, le gouvernement fédéral avait de nouveau rempli ses coffres. Le dossier de la souveraineté du Québec était devenu moins criant. Et les difficultés pratiques liées au fait de tenir les provinces et territoires responsables par l'entremise uniquement de mesures axées sur les résultats et le rendement, même si l'idée est séduisante sur le plan intellectuel, étaient en train de se préciser. De plus, l'apparente incapacité des provinces et territoires à améliorer les services de soins de santé malgré l'énorme augmentation des transferts fédéraux en 2003 et 2004 a renforcé la détermination d'Ottawa qui souhaitait obtenir un meilleur rendement des sommes transférées. En fait, rétrospectivement et même si cela peut paraître vain, l'on pourrait interpréter l'insistance du gouvernement fédéral à affecter de grandes parts des augmentations monétaires transférées aux provinces et territoires au chapitre des soins de santé en 2003 et 2004 comme un indice que les ministères fédéraux étaient de moins en moins satisfaits de la tendance

à mettre uniquement l'accent sur les résultats et le rendement²⁶. Puisqu'il faut parfois des années pour mesurer les résultats et le rendement avec exactitude, le gouvernement fédéral se préoccupait de plus en plus d'être vu en train d'agir sur des situations visibles, notamment, augmenter les sommes allouées à l'équipement diagnostique et médical dans les systèmes provinciaux et faciliter la réforme des soins primaires de façon à mieux répondre aux besoins des patients.

D'autres raisons liées aux partis politiques tendent à soutenir cet argument. Ainsi, une fraction des libéraux fédéraux a toujours regretté les accords de dévolution touchant au marché du travail. Au milieu des années 2000, leur voix est devenue plus forte, probablement du fait que les libéraux fédéraux tiraient la plus grande partie de leur force de l'Ontario et que les libéraux fédéraux de l'Ontario ont toujours été plus favorables à l'idée d'un gouvernement fédéral fort que leurs collègues libéraux des autres provinces. Ce point de vue a peut-être été renforcé par l'animosité qui prévalait entre les libéraux fédéraux et les conservateurs progressistes de l'Ontario pendant les années du gouvernement Harris. Mais l'inquiétude la plus grande, comme nous l'indiquions plus haut, était bel et bien que les soins de santé étaient un puits sans fond et qu'Ottawa risquait de gaspiller tous les avantages découlant de la remise sur pied des finances fédérales en contribuant à jeter de l'argent dans ce puits²⁷. Dans cette perspective, l'on peut voir l'affectation des sommes destinées aux soins de santé comme un premier pas que le gouvernement fédéral faisait pour s'assurer que l'argent du fédéral était bien affecté à des priorités fédérales.

En bref, même si l'affectation des sommes concernées et les clauses antidéplacement sont techniquement assez différentes, il s'agit dans les deux cas d'instruments qui donnent une plus grande certitude au gouvernement du Canada que les transferts fédéraux à des fins particulières sont bien utilisés aux fins prescrites. En ce sens, il est fort instructif de dresser un bref historique des principaux transferts qui ont eu lieu de 1996 à 2007.

26. L'affectation est une sorte d'entrée comptable.

27. En termes simples, le problème était le suivant : les sommes supplémentaires affectées aux soins de santé finissaient dans les poches des professionnels de la santé existants et ne contribuaient pas à enrichir les ressources sur le terrain. Il s'agissait aussi d'une solution à très court terme qui permettait aux provinces et territoires de s'en sortir pour une année supplémentaire plutôt que de choisir le chemin très escarpé de la réforme systématique. L'ampleur des réformes des provinces et territoires a probablement été sous-estimée, mais il y avait malgré tout un grand fond de vérité.

Dans le budget fédéral de 1995, le ministre des Finances, Paul Martin, avait regroupé les quatre principaux transferts initiaux, soit l'assurance-hospitalisation, les soins médicaux, l'aide sociale et les services sociaux, et l'éducation postsecondaire en un énorme transfert polyvalent. Il avait aussi tenté de faire accepter la réduction du montant des transferts qui accompagnait cette décision en arguant que cela donnerait plus de liberté aux provinces et territoires, qu'il leur serait ainsi plus facile d'innover et que le partage des coûts n'était plus à l'ordre du jour. Soulignons également qu'il n'y avait aucune indication quant à l'affectation des fonds du transfert polyvalent (TCSPS). Comme nous l'avons déjà constaté, il y a eu une brève période, après l'adoption du budget fédéral de 1995 où Ottawa a réduit son recours au pouvoir fédéral de dépenser, qui s'appliquait dans les domaines de compétence des provinces. Mais en l'espace de quelques années, à mesure que les finances fédérales s'amélioraient, le gouvernement a commencé à utiliser son pouvoir direct – par exemple, comme nous en avons parlé plus haut, par l'entremise de la Fondation canadienne pour l'innovation, de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire et de la Prestation nationale pour enfants. Il s'agissait là d'importantes innovations stratégiques assorties de fonds d'envergure. Mais les plus grosses enveloppes fédérales concernaient le TCSPS. Au début des années 2000, compte tenu de la confiance déclinante du public dans les soins de santé et du fait que les provinces et territoires rendaient Ottawa responsable du problème en raison des compressions budgétaires, le gouvernement fédéral a accepté le fait qu'il allait devoir dégager des fonds supplémentaires en grandes quantités pour le TCSPS.

Ottawa se souciait aussi de plus en plus des importants avantages stratégiques attachés aux soi-disant « investissements » croissants auxquels elle allait devoir procéder dans le cadre de cet énorme transfert. Mis à part le fait de servir d'outil pour s'assurer que les provinces et territoires appliquaient bien les principes de la *Loi canadienne sur la santé*, le gouvernement fédéral n'avait aucun contrôle ni même aucune influence sur la destination finale de ses dollars, même si les tendances qui se dégageaient

des dépenses des provinces et territoires permettaient de croire que, en un certain sens, ces sommes étaient affectées aux soins de santé. En outre, les autorités fédérales se rendaient compte que le public commençait à perdre confiance dans l'efficacité à venir de soins de santé publics, puisque les listes d'attente semblaient s'allonger et les salles d'urgence, déborder. De surcroît, les provinces et territoires ne semblaient pas accorder suffisamment d'attention aux autres priorités fédérales, comme le développement de la petite enfance et les garderies. Les libéraux avaient fait de ce dernier point une priorité dans leur programme électoral de 1993, mais ne semblaient pas en mesure de tenir leurs promesses de concert avec les provinces et territoires.

En conséquence, quand le gouvernement fédéral a été prêt à commencer à remettre aux provinces et territoires le montant des compressions qu'il avait imposées dans le cadre des transferts, dans le budget de 1995, son attitude envers les avantages de la souplesse conférée aux provinces avait changé. Il voulait voir ses priorités illustrées dans les nouveaux accords de financement FPT. Les détails des ententes FPT de 2000, 2003 et 2004 au chapitre des soins de santé et de la politique sociale ne sont pas essentiels ici. Ce qui l'est, par contre, est que, au moment de signer les ententes FPT de 2004, la politique fédérale envers les principaux transferts FPT à des fins particulières avait grandement changé en ce que le gouvernement du Canada tentait de plus en plus d'orienter la façon dont les provinces et les territoires allaient utiliser les transferts supplémentaires, avec des références précises à des domaines aussi diversifiés que le développement de la petite enfance, l'apprentissage des jeunes enfants, les garderies, l'équipement médical et diagnostique, la réforme des soins primaires, les soins à domicile, la couverture des médicaments onéreux, l'Inforoute Santé du Canada, la réduction des temps d'attente et ainsi de suite. Des enveloppes étaient affectées à chacun de ces objectifs dans le TCSPS et, après 2003, dans le TCS et le TCPS ou dans de nouveaux transferts distincts. Il y avait aussi des ententes sur les rapports grandement améliorés présentés par tous les gouvernements, le gouvernement fédéral investissant des sommes importantes dans la création de l'Institut

canadien d'information sur la santé. Bien que, dans la réalité, les dollars transférés étaient fongibles dans les comptes des provinces et territoires, un objectif fédéral dans ces ententes consistait à exercer de la pression sur les provinces et territoires pour que ceux-ci réforment leurs programmes de santé efficacement. Que ces pressions aient ou non eu l'effet escompté n'est pas la question. Par contre, cette importance accordée à l'affectation des fonds illustre le fait que le gouvernement fédéral essayait d'utiliser son pouvoir de dépenser de façon à mieux contrôler les sommes transférées. Plus simplement, au cours de la période 1996-2006, Ottawa a eu tendance à tenter d'exercer un plus grand contrôle sur la façon dont les provinces et territoires utilisaient les paiements de transfert.

Pour résumer, le gouvernement fédéral semblait avoir tendance à adopter une position plus dure sur le déplacement à la fin de l'ère libérale; il semblait en effet délaissier la souplesse pour favoriser l'affectation des fonds dans les principaux transferts. Dans l'optique du présent document, ce point est pertinent dans la mesure où la loi qui a donné naissance à la Fondation a été adoptée en 1998, avant l'apparition de cette tendance. Si cette loi avait été adoptée vers la fin de l'ère libérale, elle aurait peut-être contenu des dispositions antidéplacement.

Que le gouvernement conservateur de Stephen Harper suive ou non cette tendance reste à voir. Comme nous l'avons déjà constaté, il a annulé certaines des ententes conclues par les libéraux avec les provinces et territoires, mais pour des raisons qui ne sont pas essentiellement liées au déplacement.

Par contre, il a avalisé l'accord de financement FPT de 2004 sur les soins de santé sans toucher aux dispositions sur l'affectation. Et son nouveau TCPS renforcé, annoncé dans le budget de 2007, préserve également l'affectation des fonds pour l'apprentissage des jeunes enfants, les garderies et le développement de la petite enfance.

Est-il possible de dégager une tendance entre ces secteurs, dans l'approche qu'adopte le gouvernement fédéral du déplacement? C'est le dernier point que nous aborderons ici. Si la réponse est oui, cette tendance n'est guère évidente. Les quatre ententes conclues en 2005 et 2006 qui contenaient des clauses antidéplacement portaient sur l'infrastructure, les garderies et les marchés du travail. L'éducation est toujours un point sensible, comme l'illustre le fait que l'éducation postsecondaire ne fait l'objet d'aucune mention dans le Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Mais les libéraux fédéraux, pour des raisons au moins en partie liées au manque de crédit politique indiqué plus haut ont contourné ce point en procédant à des transferts à des personnes et à des institutions, comme l'illustrent non seulement la création de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, mais également de la Fondation canadienne pour l'innovation et du Programme des chaires de recherche du Canada ainsi que les grandes augmentations accordées aux conseils subventionnaires. C'est pourquoi, dans une certaine mesure, ils ont pu cibler leurs engagements fiscaux vers ce secteur sans négocier avec les provinces et territoires. Globalement donc, il est difficile de dégager une tendance sur une base sectorielle.

La Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire

Nous avons indiqué en introduction que la rédaction du présent document était motivée par des critiques selon lesquelles la création de la Fondation aurait permis aux provinces et territoires de réduire leurs propres engagements au titre de l'aide financière aux études. L'objet ici est donc, en partie, de fournir une base permettant d'évaluer la façon dont le programme de la Fondation fonctionne à ce chapitre par rapport à d'autres programmes de transfert.

Dans le Tableau 1, ci-dessus, nous avons proposé un résumé de l'évaluation de la Fondation du point de vue du déplacement. Objectif : approfondir ce résumé et, dans les grandes lignes, comparer la Fondation aux autres programmes mentionnés ci-dessus.

L'analyse commence par ce que nous savons de la façon dont la Fondation traite la question du déplacement. Premièrement, répétons que les objectifs du programme, tels qu'ils sont définis à l'article 5(1) de la *Loi d'exécution du budget* de 1998 sont les suivants : « octroyer des bourses aux étudiants moins fortunés et qui ont les aptitudes requises, en leur permettant ainsi de poursuivre des études postsecondaires, ces Canadiens auront les outils nécessaires pour influencer la société et son économie. » La *Loi* n'ignore pas le rôle des provinces et territoires dans l'aide financière aux études, bien au contraire. L'article 28 exhorte expressément la Fondation à « octroyer les bourses d'études de manière à compléter les programmes provinciaux d'aide financière aux étudiants et à éviter la duplication de leurs processus d'application. » De plus, l'article 29 autorise la Fondation, si elle est convaincue que cela correspond à ses objectifs de procéder ainsi..., à conclure des ententes avec un ministre provincial concernant a) les critères de détermination du besoin financier et du mérite; et b) la fourniture à la Fondation du nom des résidents de la province qui ont été choisis en

vertu de ces critères comme étant admissibles à une bourse de la Fondation ainsi que toute autre information connexe que la Fondation juge pertinente. Mais elle n'ordonne pas à la Fondation de conclure ce genre d'ententes uniquement si les paiements de ses bourses, dans une province ou un territoire sont progressifs.

Néanmoins, les dossiers publics attestent que la question du rendement était une préoccupation, même avant que le projet de loi C-36, soit la *Loi d'exécution du budget* de 1998, ne soit adopté. La *Loi* a reçu la sanction royale le 18 juin 1998. Alors que le projet de loi était encore devant le Parlement, le gouvernement fédéral avait entamé des négociations avec le gouvernement du Québec dans le but d'obtenir un engagement des autorités de la province garantissant que les nouveaux dollars fédéraux destinés à l'aide financière aux études n'entraîneraient pas simplement un déplacement du financement du Québec. Le gouvernement du Canada l'a reconnu publiquement le 13 mai 1998, alors que les négociations finales avec le gouvernement du Québec échouaient. À cette époque, le gouvernement du Canada avait publié une déclaration ambiguë qui semblait reconnaître non seulement qu'un certain déplacement pourrait avoir lieu, puisque les autorités du Québec réinvestissaient leurs « économies » ailleurs, mais que le Québec avait tout à fait le droit de procéder ainsi²⁸. Un extrait de cette déclaration se lit comme suit : « Les bourses permettraient au gouvernement du Québec de réinvestir les sommes ainsi économisées sur le financement de l'éducation postsecondaire. Ni le gouvernement du Canada, ni la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire ne décidera comment le gouvernement du Québec devra réinvestir les économies qu'il pourrait réaliser » [traduction libre.]

28. Institute of Intergovernmental Relations, *Évaluation de performance (1998-2002)*, p. 30, *Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire* (www.millenniumscholarships.ca/images/Reports/evaluation_en.pdf).

Dans tous les cas, en 1998 et au début de 1999, la législation donnant naissance à la Fondation a été adoptée; tous les membres et tous les directeurs ont été nommés conformément à la *Loi* ainsi qu'un directeur exécutif. Selon le site Web de la Fondation, le directeur exécutif a entamé des négociations avec les gouvernements provinciaux et territoriaux en février 1999; à la fin de l'année, il avait conclu des ententes avec toutes les provinces et tous les territoires afin d'utiliser l'expertise de ceux-ci pour pouvoir octroyer les bourses du millénaire. Les représentants de la Fondation ont estimé assez rapidement qu'une partie de leur travail consisterait à réduire tout déplacement éventuel; parallèlement aux ententes administratives avec les représentants provinciaux et territoriaux chargés de l'aide financière aux études, ils ont également négocié des ententes particulières traitant du déplacement. Selon une évaluation de la Fondation publiée en 2003 et exigée par la *Loi*, « la Fondation a plus que satisfait aux normes modestes établies par le gouvernement du Canada en matière de réinvestissement » [traduction libre]. Le personnel de la Fondation était aussi d'avis, au moment de l'évaluation, qu'il avait obtenu des provinces et des territoires, dans le cadre des ententes, que toute économie que ceux-ci réaliseraient serait réinvestie pour le plus grand avantage des étudiants et que cette clause régissait clairement le comportement des provinces et territoires en matière de dépenses. Parallèlement, les auteurs de l'évaluation officielle notaient que les ententes administratives de la Fondation avec les provinces et territoires avaient force obligatoire, ce qui n'était pas le cas des ententes particulières sur le déplacement.

L'an passé, environ, la Fondation continuait d'accorder une grande attention à la question du déplacement. Quelle qu'en ait été l'efficacité (nous en parlons de nouveau plus loin), le simple fait que le déplacement soit une question importante pour la Fondation distingue celle-ci d'un bon nombre des 22 autres programmes de transfert évalués au Tableau 1. D'après notre analyse de ces programmes, qui repose presque exclusivement sur des sources publiques, la plupart du temps, le déplacement ne fait pas partie des priorités ou, s'il est inscrit à l'ordre du jour, cette question est tout à fait secondaire dans bon

nombre de dossiers publics. Répétons en passant que cette absence d'intérêt pour le déplacement n'est pas nécessairement une lacune de ces autres programmes. Chaque programme de transfert a ses motivations et son cadre de responsabilisation. Puisque la question du déplacement nous occupe ici, il est important de reconnaître que ce n'est pas le cas pour bon nombre des programmes de transfert.

Comparer la Fondation aux quatre autres programmes de transfert direct au titre du déplacement est tout à fait utile. Dans trois cas, il s'agit d'ententes de partage des coûts, notamment pour le Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE), la Fondation canadienne pour l'innovation (FCI) et les ententes sur le logement à prix abordable. La part fédérale de ces trois programmes est respectivement de 60 p. 100, 40 p. 100 et 50 p. 100.

Dans le cas du PCPE, rien n'oblige légalement les provinces et territoires à payer leur part de 40 p. 100. Ceux-ci évaluent toutefois les besoins des étudiants et connaissent les plafonds que le gouvernement fédéral va payer en tout, et par étudiant. Une fois qu'un étudiant est évalué, il est difficile, politiquement, pour une province ou un territoire d'informer celui-ci qu'il est admissible à X dollars, que le gouvernement fédéral en paiera 60 p. 100, mais que la province ou le territoire a choisi de payer moins que les 40 p. 100 restants. Néanmoins, le site Web du PCPE ne semble pas porter attention à la possibilité d'un déplacement éventuel. Cela est peut-être dû au fait que la formule 60-40 est profondément enracinée et que les autorités fédérales chargées du PCPE sont convaincues que les ententes administratives empêchent effectivement la possibilité d'un déplacement. En fait, dans certaines provinces et certains territoires, l'argument serait probablement que les provinces et territoires paient plus que la part de 40 p. 100 parce qu'ils couvrent plus de 40 p. 100 des dépenses pour certaines catégories d'étudiants²⁹.

Au titre de la Fondation canadienne pour l'innovation, bon nombre de demandes de financement de l'infrastructure de recherche arrivent quand les commanditaires du projet ont fourni les 60 p. 100 nécessaires provenant de sources non fédérales, ne serait-ce que sur une base informelle (d'ordinaire, une part de 40 p. 100 revient à la province). C'est

29. Cette analyse repose partiellement sur des entrevues avec des représentants des provinces et territoires chargés des prêts aux étudiants.

pourquoi la Fondation pour l'innovation se voit comme un organisme qui recueille des fonds non fédéraux pour atteindre un objectif fédéral. Bien entendu, d'un point de vue provincial, les provinces se voient aussi comme si elles devaient rassembler des fonds d'origine fédérale. Dans tous les cas, quand le gouvernement fédéral a mis de l'avant l'idée de la Fondation pour l'innovation dans son budget de 1997, il reconnaissait effectivement qu'Ottawa n'avait pas auparavant fait suffisamment attention à l'infrastructure de recherche. (L'argument parfois avancé est qu'Ottawa finançait la recherche, mais non pas l'infrastructure pour soutenir celle-ci et, dans un sens, forçait ainsi les provinces et les territoires à investir plus dans l'infrastructure de recherche que ceux-ci ne l'auraient fait autrement.) La création de la Fondation pour l'innovation a ainsi rendu théoriquement possible les transferts fédéraux déplaçant le soutien financier provincial. Mais selon les documents du budget fédéral de 1997, rien ne laisse croire qu'il s'agissait là d'une préoccupation fédérale; la loi habilitante ignore également cette possibilité³⁰. Le site Web de la Fondation pour l'innovation ne semble pas non plus porter grande attention aux tendances globales qui caractérisent les dépenses provinciales en matière d'infrastructure de recherche, probablement parce que l'accent est mis sur le projet. Pour le moins, par conséquent, il est très probable qu'un déplacement relatif se soit produit. En fait, implicitement, il s'agissait probablement d'un objectif du gouvernement fédéral. Autrement dit, il devrait y avoir une importante augmentation des fonds alloués à l'infrastructure de recherche, Ottawa acquittant une part relativement plus importante du total en augmentation.

Les ententes FPT sur le logement abordable négociées au début des années 2000 s'inscrivaient dans un cadre multilatéral convenu en novembre 2001³¹. La contribution fédérale incluait un plafond en dollars limitant la contribution totale et une contribution fédérale maximale par unité de logement admissible. Dans ce contexte, l'entente était qu'Ottawa paierait la moitié du projet admissible, les autres partenaires finançant le projet jusqu'à concurrence de l'autre moitié. Cependant, le gouvernement fédéral n'exigeait pas que les contributions des provinces et territoires

pour les projets admissibles soient progressives. Il y a donc eu des critiques par la suite quant au fait que ce cadre relativement peu structuré provoquait un déplacement important des dépenses provinciales pour le logement à prix abordable.

Enfin, au chapitre de la Prestation nationale pour enfants, alors que les provinces et territoires présentent un rapport annuel de leurs résultats dans ce domaine, ce rapport ne lie leurs dépenses à aucune économie qui pourrait résulter d'une augmentation des paiements supplémentaires du gouvernement du Canada aux familles à faible revenu ayant des enfants. Nous ne connaissons aucun dossier public indiquant, par exemple, que les provinces et territoires ont conclu des ententes particulières avec Ottawa, analogues aux ententes particulières que la Fondation a négociées.

À la lumière de la correspondance récente, il semble bien que la Fondation continue de travailler avec les représentants des provinces et territoires chargés de l'aide financière aux études dans le but d'améliorer la conception et la prestation des programmes à l'intention des étudiants; cela semble aussi reposer sur des efforts destinés à s'assurer que les dépenses de la Fondation n'entraînent pas un déplacement des dépenses des provinces et territoires. En fait, la Fondation a colligé des données sur les dépenses provinciales dans le but de surveiller les activités de réinvestissement et a conclu que le réinvestissement avait bien eu lieu, comme promis. Nous ne pouvons affirmer si ces dépenses auraient eu lieu de toute façon. Toutefois, selon des sources internes, « la Fondation sait à quel moment les provinces n'ont pas tenu leurs engagements en matière de réinvestissement. Cela s'est produit à trois reprises; chaque fois, la Fondation a repris les discussions avec les provinces, ce qui a donné lieu à un renouvellement des investissements (à une occasion, cela a pris plus de temps que tout le monde ne l'aurait souhaité; mais l'entente a malgré tout été conclue) » [traduction libre]³². Cela suggère que les ententes conclues par la Fondation avec les provinces et territoires peuvent être efficaces même si elles n'ont pas force exécutoire.

30. <http://www.fin.gc.ca/budget97/innov/innov2f.html>

31. http://www.scics.gc.ca/cinfo01/83073904_f.html

32. Correspondance d'un cadre supérieur de la Fondation.

Alors qu'il passait en revue les relations de la Fondation avec les représentants des provinces et territoires au titre de l'aide financière aux études, un représentant écrivait récemment³³ :

La Fondation est en fait en train d'améliorer lentement l'intégration de ses programmes et des programmes des provinces. En Colombie-Britannique, au Manitoba et en Ontario (bourses d'accès), nous avons ce que nous appelons des programmes conjoints dans le cadre desquels les provinces et la Fondation versent des fonds à un programme unique cofinancé. Certains étudiants qui bénéficient du programme voient leur nom inscrit sur la liste du millénaire et reçoivent nos bourses; les autres reçoivent des fonds de la province, mais les étudiants sont traités de la même façon, quelle que soit la liste sur laquelle leur nom apparaît; ils expérimentent le programme comme s'il s'agissait d'un programme unique et non pas de deux programmes distincts. [traduction libre]

Essentiellement, la Fondation semble évoluer vers un genre d'entente de type subvention de contrepartie avec certaines provinces et certains territoires, ce qui aurait comme effet connexe de réduire le déplacement.

Par rapport à d'autres programmes de transfert direct, la Fondation a accordé une priorité beaucoup plus grande à la gestion du déplacement que les quatre autres programmes de notre échantillon. Les clauses sur le déplacement qu'elle a négociées exigent

une interaction continue avec les partenaires des provinces et des territoires, interaction qui semble efficace malgré le manque de force exécutoire. L'absence de ces mécanismes s'applique aussi aux autres programmes de transfert direct. Rien dans la législation fédérale ne permettrait au gouvernement du Canada de recouvrer des transferts que lui-même, la Fondation canadienne pour l'innovation ou encore la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire a fait au nom de personnes ou d'institutions au motif que les provinces et territoires ont réduit leurs dépenses globales au chapitre des objectifs correspondant aux transferts de fonds d'Ottawa.

Si l'on compare la Fondation au transfert des recettes tirées de la taxe fédérale sur l'essence ou au Fonds pour le transport en commun, les conclusions sont différentes. Les efforts de la Fondation visant à lutter contre le déplacement ont beaucoup moins de poids sur le plan légal que les dispositions de ces deux programmes. Dans ces deux cas, il y a des dépenses de base au niveau de la province ou du territoire et des dispositions appropriées au chapitre des vérifications visant à garantir la conformité à ces niveaux de base. Si les provinces et territoires tombent en dessous des planchers, le montant de la contribution fédérale baisse aussi. La Fondation n'a pas ces types de clauses législatives rigoureuses, malgré la priorité qu'elle accorde au déplacement. En fait, c'est l'absence de ces dispositions législatives qui exige que la Fondation fournisse des efforts aussi soutenus auprès des provinces et territoires pour réduire le déplacement.

33. Courriel d'un cadre de la Fondation à l'auteur.

Conclusions

Nous avons voulu, dans le présent document, évaluer la question du déplacement dans l'optique de la Fondation, dans un contexte intergouvernemental plus vaste. Dès le début, nous avons posé plusieurs questions. Au cours des années qui ont suivi l'adoption du budget fédéral de 1995 (1996-2007), était-il courant pour le gouvernement fédéral d'intégrer des clauses interdisant le déplacement dans les ententes fédérales-provinciales-territoriales à des fins particulières? Quand le gouvernement fédéral n'a pas procédé ainsi, quelle était son intention? A-t-il fermé les yeux sur les cas de déplacement ou a-t-il traité la question grâce à des mécanismes autres que des clauses explicites de non-déplacement? Y a-t-il un schéma ou une tendance qui caractérise l'approche du gouvernement fédéral en matière de déplacement? Comment et où la Fondation s'inscrit-elle dans cette analyse?

Pour la première question, si l'on s'en tient à notre échantillon, nous avons montré que, jusqu'en 2004-2006, il était rare pour le gouvernement du Canada d'inclure des dispositions explicites de non-déplacement dans ses programmes de transfert ou dans les ententes intergouvernementales connexes. En fait, nous n'avons trouvé aucun exemple dans les transferts gouvernementaux. Les deux cas que nous avons trouvés incluent les ententes de 2000 sur la petite enfance. Dans ce cas, nous avons supposé que les pressions indirectes exercées par les dispositions sur la responsabilisation, de concert avec des clauses explicites de faible portée ont peut-être constitué une disposition antidéplacement. Nous avons aussi évalué le Programme canadien des prêts aux étudiants comme étant « ambigu, mais probablement efficace » au chapitre de la prévention du déplacement. Si l'on inclut le PCPE, il y a alors trois cas sur 17 jusqu'en 2004 (voir les dates au Tableau 1) qui s'accompagnaient de ces clauses.

La deuxième question posée avait trait à l'interprétation des intentions du gouvernement fédéral en l'absence de clauses antidéplacement dans les programmes de transfert fédéraux. Dans

quelques cas, il est évident que le gouvernement fédéral avait effectivement l'intention de voir ses transferts déboucher sur un déplacement relatif. Mais dans la plupart des cas, le manque de référence au déplacement illustre une combinaison de pouvoir de négociation des provinces et territoires et d'intérêt fédéral axé sur d'autres priorités, comme des ententes de responsabilisation axées sur les résultats et le rendement. Le fait que ces ententes de responsabilisation soient, dans la réalité, un exercice difficile qui peut prendre plusieurs années avant de porter fruit signifie aussi qu'elles n'ont pas débordé indirectement sur la question du déplacement.

L'analyse ci-dessus laisse apparaître une tendance dans l'approche du gouvernement fédéral des programmes de transfert. Dans les premières années de la période 1996-2007, Ottawa accordait relativement peu d'importance au déplacement. Mais avec le temps, le fédéral essayait d'influencer toujours plus l'utilisation que faisaient les provinces et territoires des fonds qu'il leur versait. Cela se retrouve dans les quatre domaines de programmes FPT, où le gouvernement du Canada a inséré ou était en train d'insérer des clauses antidéplacement explicites, dans les dernières années du gouvernement libéral. Cette tendance à l'affectation des fonds dans le cadre des grands programmes de transfert appuie indirectement les indices illustrant la tendance vers une approche plus dure du déplacement.

Enfin, en ce qui a trait à la Fondation, répétons ici que celle-ci a été créée au début de la période que nous avons étudiée, alors que le gouvernement fédéral était moins exigeant en matière de déplacement. Par rapport aux quatre autres programmes de transfert direct, la Fondation fait bonne figure au chapitre de l'antidéplacement. Par rapport aux deux programmes touchant à l'infrastructure, entrés en vigueur en 2005, la Fondation fait moins bonne figure. Enfin, par rapport aux 22 autres programmes qui composent la totalité de notre échantillon, elle se situe bien au-dessus de la moyenne.

Analyse détaillée des programmes de transferts fédéraux

(indiqués par sujet)

Entente	Domaine	Date	Objectif général
Accord Canada-Saskatchewan sur l'innovation agroalimentaire	Agriculture	1995	Répondre au besoin de recherche, de développement et d'innovation dans le domaine de l'agriculture en Saskatchewan et soutenir l'engagement de la Saskatchewan d'atteindre les objectifs fédéraux en matière d'exportation de produits agroalimentaires.
Accord-cadre FPT sur un cadre stratégique agricole et agroalimentaire pour le XXI ^e siècle	Agriculture	29 juin 2001	Créer un plan d'action pour un cadre stratégique agricole composé de cinq éléments : gestion du risque commercial, environnement, sécurité et qualité des aliments, science et innovation, renouvellement et volet international.
Federal-Provincial Farm Assistance Act	Agriculture	2001	Autoriser le ministre à conclure des ententes avec le gouvernement du Canada dans le but de partager les coûts des programmes liés à l'agriculture et à l'utilisation des terres, notamment assurance agricole, financement agricole, projets de développement rural, etc.
Renouvellement du système de justice pour les jeunes	Enfants et jeunes	Avril 1999	Établir un système de justice efficace et équitable pour les jeunes qui saura gagner le respect de la population grâce, entre autres choses, à la promotion de sentences proportionnelles et probantes, favorisant la réhabilitation des contrevenants.
Entente sur le développement de la petite enfance	Enfants et jeunes	Septembre 2000	Fournir un financement pour aider les gouvernements provinciaux et territoriaux à améliorer et élargir les programmes et les services de développement de la petite enfance.
Accords sur l'apprentissage et la garde des jeunes enfants	Enfants et jeunes	2005	Transférer des fonds aux provinces pour élaborer et améliorer les systèmes réglementés régissant l'apprentissage et la garde des jeunes enfants.
Prestation nationale pour enfants	Enfants et jeunes	1998	Assurer un financement pour contribuer à prévenir et à réduire l'ampleur de la pauvreté infantile et aider les parents qui entrent sur le marché du travail.
Politique canadienne du sport	Culture	Avril 2002	Améliorer l'expérience sportive de tous les Canadiens en garantissant le fonctionnement harmonieux et la transparence du système sportif.
Ententes relatives à l'enseignement dans la langue de la minorité et à l'enseignement de la langue seconde	Culture	2005	Offrir aux membres des communautés linguistiques minoritaires francophones ou anglophones la possibilité d'être éduqués dans leur langue maternelle, ce qui comprend aussi un volet d'enrichissement culturel grâce à l'exposition à leur propre culture.

Entente	Domaine	Date	Objectif général
Programme d'aide aux entrepreneurs ayant une incapacité — Ouest du Canada	Incapacité	Mars 1997	Faciliter la tâche des entrepreneurs ayant une incapacité et aider ceux-ci à poursuivre leurs objectifs d'affaires et à contribuer à la croissance économique au sein de leurs collectivités rurales.
Ententes sur le marché du travail visant les personnes handicapées	Incapacité	Voir ci-dessus	Financer les programmes et services provinciaux destinés à améliorer les possibilités d'emploi offertes aux personnes handicapées.
Fonds d'intégration des personnes handicapées	Incapacité	Avril 1997	Aider les personnes handicapées à se préparer à travailler ou à travailler à leur compte et à conserver leur emploi.
Canada Business Service Centre Initiative Funding Agreement with B.C.	Développement économique	2002	Financer la Canada/BC Business Services Society (société de service aux entreprises Canada/C.-B.) afin de proposer un accès à guichet unique à l'information gouvernementale aux petites entreprises et de promouvoir le développement de l'entreprenariat en C.-B.
Développement rural	Développement économique	Avril 2003	Mieux comprendre les problèmes et les inquiétudes de la population canadienne rurale et encourager les ministères et les organismes fédéraux à rajuster en conséquence leurs politiques, programmes et services dans le but de rendre compte des besoins propres aux collectivités rurales.
Ententes sur le développement urbain	Développement économique	1981-2005	Collaborer sur des dossiers de grande envergure, notamment revitalisation des centres-villes, renforcement de l'innovation ou développement économique soutenu et coordonner l'action entre les gouvernements afin d'offrir programmes et services de façon continue.
ACO : Annexe sur les polluants nocifs	Environnement	Voir ci-dessus	Éliminer les substances toxiques bioaccumulatives persistantes et les autres substances polluantes nocives. Programme axé sur les résultats; aucun montant en dollars n'est arrêté.
Émissions de dioxines et de furannes provenant de l'incinération et des chaudières des usines côtières de pâtes et papiers	Environnement	1 ^{er} mai 2001	Engagement envers la réduction numérique des émissions de dioxines et de furannes et la prévention de la pollution.
<i>Entente sur la performance environnementale (EPE) avec l'industrie des fibres de céramique réfractaire (FCR)</i>	Environnement	23 octobre 2006	Définir une concentration maximale autorisée de fibres de céramique réfractaires dans l'air ambiant et des normes de surveillance et de présentation de rapports pour les émissions de fibres de céramique réfractaires.
Canada-Alberta Agreement on Emission Inventory Cooperation	Environnement	20 janvier 2006	Création d'un système de présentation de rapports dans le but de colliger et de gérer des données sur l'inventaire des émissions déclarées par les propriétaires ou les exploitants d'installations en Alberta.
Standard pancanadien (SP) relatif au mercure dans les résidus d'amalgames dentaires	Environnement	2003	Engagement d'atteindre une réduction de l'ordre de 95 % à l'échelle nationale d'ici 2005. Le Canada appuie cette initiative et a signé le protocole d'entente avec l'Association dentaire canadienne; les provinces vont mettre en œuvre et déterminer les pratiques exemplaires pour atteindre les objectifs fixés.
Standards pancanadiens relatifs aux particules (PM) et à l'ozone.	Environnement	Juin 2000	Le Canada doit établir une norme nationale que les provinces appliqueront; le Canada et les provinces exerceront des pressions pour réduire la pollution transfrontalière. L'objectif ultime est la réduction des particules et de l'ozone.

Entente	Domaine	Date	Objectif général
Standard pancanadien (SP) relatif au benzène Phases 1 et 2	Environnement	Septembre 2001	Phase 1 : réduction de 30 % du benzène d'ici la fin de 2000. Phase 2 : réductions supplémentaires par rapport à la phase 1; s'assurer que les nouvelles installations réduisent les émissions de benzène.
Entente de collaboration Canada-Manitoba en matière d'évaluation environnementale	Environnement	5 mars 2007	Favoriser la collaboration concernant l'évaluation environnementale des propositions de projets.
Entente administrative Canada-Saskatchewan concernant la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i>	Environnement	1994	Établir une entente de partage du travail pour l'administration axée sur la collaboration de diverses ententes intergouvernementales.
Entente administrative Canada-Alberta sur la réglementation des rejets de substances nocives conclue en vertu de la <i>Loi sur les pêches</i>	Environnement	1994	Définir les conditions de l'administration et de la coordination des activités réglementaires du Canada et de l'Alberta en relation avec la protection des pêches.
Protocoles d'ententes relatives aux évaluations environnementales et aux processus d'examen réglementaires efficaces, coordonnés et simultanés des projets de mise en valeur des hydrocarbures extracôtiers en Nouvelle-Écosse	Environnement	2003	S'acquitter des responsabilités liées aux processus d'examen réglementaires et à l'évaluation environnementale de façon efficace, coordonnée et simultanée.
Accord sur l'interdiction des prélèvements massifs d'eau des bassins hydrographiques	Environnement	30 novembre 1999	Mettre en place une approche à l'échelle du Canada destinée à protéger les eaux canadiennes en interdisant les prélèvements massifs d'eau de surface et souterraine dans les principaux bassins hydrographiques.
Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale	Environnement	29 janvier 1998	Atteindre le niveau le plus élevé en matière de qualité environnementale pour tous les Canadiens grâce aux partenariats entre gouvernements.
Entente Canada – Nouveau Brunswick Eau/Économie	Environnement	1994	Contribuer à établir un système de surveillance de la qualité de l'eau à l'échelle du Nouveau-Brunswick.
Stratégie fédérale-provinciale de reconstruction des stocks de morue	Pêches et Océans	14 novembre 2005	Stratégies d'action fédérales et provinciales pour la reconstitution des stocks de morues dans l'Atlantique.
Accord entre le Canada et la Colombie-Britannique sur la gestion de l'habitat du poisson	Pêches et Océans	31 janvier 2007	Coordonner les activités de travail pour assurer la protection de l'habitat du poisson; établir des directives et des procédures claires et harmonisées; et poursuivre les accords de coopération avec les gouvernements locaux.
Protocole d'entente Canada – Manitoba sur la gestion de l'habitat du poisson	Pêches et Océans	27 septembre 2003	Faciliter une approche de coopération pour améliorer la certitude, la cohérence, l'efficacité et l'efficience de la conservation, de la protection et de l'amélioration de l'habitat du poisson au Manitoba.
<i>Protocole d'entente entre le Canada et l'Île-du-Prince-Édouard sur la gestion de l'habitat du poisson</i>	Pêches et Océans	26 septembre 2002	Faciliter une approche de coopération pour améliorer la certitude, la cohérence, l'efficacité et l'efficience de la conservation, de la protection et de l'amélioration de l'habitat du poisson à l'Île-du-Prince-Édouard.

Entente	Domaine	Date	Objectif général
Conseil canadien des ministres des forêts (cadre d'exploitation)	Foresterie	Septembre 2004	Traiter, dans un esprit de collaboration, les questions liées à la foresterie; cinq groupes de travail établis dans différents domaines.
Déclaration pour la Stratégie canadienne en matière de feux de forêt	Foresterie	2005	Engagement envers quatre politiques pour garantir la protection des forêts et la prévention des incendies.
Stratégie nationale sur la forêt	Foresterie	2003	Garantir la prospérité économique continue et la durabilité des forêts canadiennes par l'entremise de huit objectifs; l'intégration des Autochtones est mise de l'avant.
Initiative fédérale de lutte contre le VIH/SIDA au Canada	Santé	Janvier 2005	Renforcer les mesures nationales de lutte contre le VIH/SIDA; établir une approche concertée à l'échelle du gouvernement du Canada et soutenir les urgences sanitaires globales liées au VIH/SIDA.
Programme de carrières en santé pour les Premières Nations et les Inuits	Santé	1984	Encourager les jeunes Autochtones à envisager des carrières dans le domaine de la santé et des services sociaux comme une option viable.
Stratégie pancanadienne intégrée en matière de modes de vie sains	Santé	Octobre 2005	Fournir un cadre conceptuel pour une action soutenue dans le cadre de la stratégie Vie saine; améliorer les résultats d'ensemble liés à la santé et réduire les disparités sanitaires.
<i>Nouvelles orientations pour le contrôle du tabac au Canada – une stratégie nationale</i>	Santé	1999	Éviter que les jeunes commencent à fumer; aider les fumeurs à arrêter de fumer; garantir des environnements sans fumée et éduquer les Canadiens sur les approches marketing de l'industrie du tabac et les effets de ses produits sur la santé de la population afin d'adopter des attitudes sociales cohérentes, compte tenu de la nature dangereuse des produits de l'industrie du tabac et de l'accoutumance qu'ils créent.
Stratégie pour les soins infirmiers au Canada	Santé	Octobre 2000	Décrire les plans stratégiques à mettre en œuvre et maintenir un bassin suffisant de personnel infirmier formé comme il se doit, réparti partout au Canada et déployé pour répondre aux besoins de la population canadienne.
Communiqué de la rencontre des premiers ministres sur les soins de santé	Santé	Septembre 2000	Créer une vision, des principes et un plan d'action pour le renouvellement du système de santé et des clauses de responsabilisation.
Plan décennal pour consolider les soins de santé	Santé	Septembre 2004	Renouvellement des soins de santé au Canada; 41 milliards de dollars sur 10 ans ajoutés au Transfert canadien en matière de santé.
Réduction des temps d'attente et amélioration de l'accès	Santé	Septembre 2004	Ajout de 5,5 milliards de dollars au Transfert canadien en matière de santé dans le but de réduire les temps d'attente et d'améliorer l'accès.
Ententes sur les logements à prix abordable	Logement	2002	Fournir un financement aux provinces et territoires pour régler le problème que crée le manque de logements abordables.
Initiative nationale pour les sans-abri	Logement	Décembre 1999	Élaborer de nouveaux programmes et améliorer les programmes en vigueur pour régler la crise des sans-abri au Canada.
Programme d'aide à la remise en état des logements	Logement	1973 (changements importants apportés en 1995)	Améliorer les conditions de logement des ménages à faible revenu; préserver le bassin de logements abordables et améliorer l'accessibilité pour les Canadiens handicapés à faible revenu.
Ententes sur le logement social	Logement	1997-2006	Transférer la gestion et l'administration des programmes fédéraux actuels de logements sociaux aux provinces et territoires, en échange d'un financement d'un montant fixe chaque année.

Entente	Domaine	Date	Objectif général
Accord sur l'immigration – Intégral	Immigration	1991-indéterminé	Souligner les responsabilités et les mécanismes régissant la participation du Québec; clauses régissant les services d'installation et pleins pouvoirs provinciaux en matière de sélection.
Ententes sur l'immigration : dévolution des services d'installation	Immigration	C.-B. : 2003-2009 MAN. : 2004-indéterminé	Souligner les responsabilités et les mécanismes régissant la participation des provinces et territoires, notamment fonds affectés aux services d'installation et plus grande marge d'intervention en matière de planification.
Ententes sur l'immigration – Protocoles d'entente	Immigration	2002-2006	Coordonner des questions comme les programmes de permis de travail hors campus pour les étudiants internationaux, les programmes d'emploi après l'obtention d'un diplôme pour les étudiants étrangers et les programmes privés d'assistance pour le parrainage de réfugiés.
Ententes sur l'immigration – Programme des candidats des provinces	Immigration	1999-2006	Permettre la sélection d'un petit nombre d'immigrants dans le but de répondre aux besoins du marché du travail.
Ententes sur l'immigration – Protocole d'entente sur l'échange d'information	Immigration	2003-2004	Instaurer un mécanisme officiel pour l'échange d'information entre CIC et les autorités provinciales chargées de l'immigration.
Programme de reconnaissance des titres de compétences étrangers	Immigration	2003	Fournir un soutien financier et stratégique aux différents partenaires et acteurs des provinces et territoires dans le but d'élaborer une approche pancanadienne destinée à évaluer et à reconnaître les titres de compétences étrangers dans le cadre des professions et secteurs économiques ciblés, et faciliter l'entrée sur le marché du travail canadien et la mobilité au sein de ce marché.
Fonds pour l'infrastructure frontalière	Infrastructure	9 août 2002	Investissement de 600 millions de dollars pour réduire la congestion aux frontières et élargir la capacité de l'infrastructure.
Programme infrastructures Canada (Nouvelle-Écosse)	Infrastructure	4 octobre 2000	Investissement de 65 millions de dollars dans le but d'améliorer l'infrastructure des municipalités urbaines et rurales du Canada et de la Nouvelle-Écosse.
Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (Alberta)	Infrastructure	21 mars 2006	Programme de partage des coûts de 88 millions de dollars pour contribuer au développement de l'infrastructure rurale.
Fonds sur l'infrastructure municipale rurale Canada-Ontario	Infrastructure	15 novembre 2004	Programme de partage des coûts de 298 millions de dollars pour contribuer au développement de l'infrastructure rurale.
Programme infrastructures Canada-Manitoba	Infrastructure	11 octobre 2000	Investissement de 60 millions de dollars pour améliorer l'infrastructure municipale urbaine et rurale au Canada et au Manitoba.
Entente Canada – Saskatchewan sur le transfert des recettes tirées de la taxe fédérale sur l'essence aux termes du nouveau pacte pour les villes et les collectivités	Infrastructure	23 août 2005	Investissement de 148 millions de dollars dans une infrastructure municipale durable au niveau de l'environnement et dans des projets de mise en valeur du potentiel municipal.
Entente Canada – Nouveau-Brunswick sur le transfert des recettes tirées de la taxe fédérale sur l'essence aux termes du nouveau pacte pour les villes et les collectivités	Infrastructure	24 novembre 2005	Investissement de 116 millions de dollars dans une infrastructure municipale durable au niveau de l'environnement et dans des projets de mise en valeur du potentiel municipal.

Entente	Domaine	Date	Objectif général
Association des municipalités de l'Ontario et la ville de Toronto Entente sur le transfert des fonds fédéraux destinés aux transports en commun	Infrastructure	30 mars 2006	Investissement de 115 millions de dollars à l'appui des objectifs environnementaux destiné à réduire les émissions de gaz à effet de serre et les émissions contribuant au smog grâce à l'augmentation du nombre d'usagers et à la promotion de changements modaux visant à éviter les véhicules à passager unique dans la région concernée par le Plan d'accroissement du nombre d'usagers.
Accord Canada-Ontario concernant l'écosystème du bassin des Grands Lacs	Infrastructure	22 mars 2002	Engagement dans un vaste cadre qui définit les principes, élabore des annexes et définit un appareil administratif.
Ententes sur le développement du marché du travail : cogérées	Marché du travail	2005	Attribuer les responsabilités et transférer des fonds pour la conception et la prestation de programmes de formation sur le marché du travail.
Ententes sur le développement du marché du travail : dévolution	Marché du travail	2005	Attribuer les responsabilités et transférer des fonds pour la conception et la prestation de programmes de formation sur le marché du travail.
Accords de partenariat de développement du marché du travail	Marché du travail	2005	Créer un système cohérent et efficace de politiques et de programmes sur le marché du travail, coordonnés pour contribuer à développer pleinement le capital humain du Canada.
Initiative des projets pilotes à l'intention des travailleurs âgés	Marché du travail	Juin 1999	Mettre au point des projets pilotes permettant de tester des mesures novatrices destinées à réintégrer des travailleurs âgés au chômage dans un emploi durable ou à préserver l'emploi de travailleurs âgés menacés de chômage.
Entente entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de la Nouvelle-Écosse sur les revenus tirés des ressources extracôtières	Ressources naturelles	14 février 2005	Le Canada va générer des paiements pour compenser intégralement les réductions des paiements de péréquation résultant des recettes tirées des ressources extracôtières.
Programme national d'alphabétisation	Éducation postsecondaire	1987	Faire office de point de référence pour échanger de l'information et de l'expertise sur les questions d'alphabétisation et faire office de catalyseur pour les mesures d'alphabétisation et créer des relations de coopération avec des partenaires publics et privés; encourager les investissements dans l'alphabétisation.
Subvention canadienne pour l'accès aux études	Éducation postsecondaire	Mars 2004	Fournir une aide financière non remboursable à des étudiants issus de familles à faible revenu et ayant une invalidité permanente.
Programme de bourses d'études supérieures du Canada	Éducation postsecondaire	Février 2003	Contribuer à assurer un approvisionnement fiable de personnel hautement qualifié pour répondre aux besoins de l'économie du savoir canadienne et participer au renouvellement du corps professoral des universités canadiennes.
Programme des chaires de recherche du Canada	Éducation postsecondaire	2000	Créer 2 000 postes de professorat de recherche à l'échelle du pays d'ici 2005 (prolongé jusqu'en 2008).
Programme canadien de prêts aux étudiants	Éducation postsecondaire	1964; restructuré en 1994; T.-N.-L. (2004), le N.-B. (2005), l'ONT. (2001) et la SASK. (2001) ont harmonisé les programmes de prêts étudiants avec des accords d'intégration.	Favoriser l'accessibilité au PCPE pour les étudiants ayant démontré leurs besoins financiers.

Entente	Domaine	Date	Objectif général
Entente finale Canada-Québec sur le Régime québécois d'assurance parentale	Éducation postsecondaire	Mars 2005	Créer un plan provincial et fournir un mécanisme financier où le Canada réduit les primes d'assurance-emploi des travailleurs et des employeurs de la province de sorte que le Québec puisse collecter les primes pour son propre programme.
Subvention canadienne pour l'épargne-études	Éducation postsecondaire	1998	Fournir une aide supplémentaire aux parents qui économisent pour l'éducation de leurs enfants par l'entremise du régime enregistré d'épargne-études.
Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire	Éducation postsecondaire	1998	Offrir des bourses, au niveau postsecondaire, aux étudiants ayant des difficultés financières et à ceux dont le mérite est exceptionnel.
Fondation canadienne pour l'innovation	Science et technologie	1997	Renforcer la capacité des universités, collèges, hôpitaux de recherche et autres institutions sans but lucratif canadiens d'entreprendre des travaux de recherche et de mettre au point des technologies d'envergure internationale.
Cadre national sur le vieillissement	Aînés	Mars 1998	Tenir compte des priorités des aînés et aider les décideurs à passer en revue les changements stratégiques proposés.