



Centre canadien  
de gestion Canadian Centre for  
Management Development

# Négociation d'accords de développement du marché du travail

Herman Bakvis et Peter Aucoin

Mars 2000

Canada

<http://www.ccmd-ccg-scc.ca>

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

**Recherche**  
**N° 22**

*Négociation d'accords de développement  
du marché du travail*

*Herman Bakvis et Peter Aucoin*

Mars 2000

**CENTRE  
CANADIEN DE  
GESTION**

**CANADIAN CENTRE  
FOR MANAGEMENT  
DEVELOPMENT**

Pour plus d'information ou pour obtenir des copies supplémentaires, veuillez communiquer avec le Groupe de la recherche et planification stratégiques du Centre canadien de gestion

Téléphone : (613) 947-3682 / 943-8370

Télécopieur : (613) 995-0286

*Les opinions exprimées ici sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion*

Données de catalogage avant publication (Canada)

Bakvis, Herman, 1948-

Négociation d'accords de développement du marché du travail

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit.: Negotiating Labour Market Development Agreements.

Publ. aussi sur l'Internet.

ISBN 0-662-64896-X

No de cat. SC94-73/2000

1. Emploi -- Politique gouvernementale -- Canada.
2. Relations fédérales-provinciales -- Canada.
- I. Aucoin, Peter, 1943-
- II. Centre canadien de gestion.
- III. Canada. Développement des ressources humaines.
- IV. Titre.
- V. Titre: Negotiating Labour Market Development Agreements.

HD6535.B35 2000 331.12'42'0971 C00-980168-5F

## Un mot du CCG

Le présent document de recherche est le résultat d'un travail de collaboration entre Développement des ressources humaines Canada et le Centre canadien de gestion. Il vise à distiller et à diffuser les leçons apprises en matière de gestion publique issues des importantes négociations intergouvernementales qui ont été menées avec les provinces et territoires au sujet des Accords de développement du marché du travail (ADMT).

Le fait d'avoir mené à bien ces négociations avec onze ou douze provinces et territoires dans un domaine de compétences partagées est un accomplissement digne de mention. Bien que chaque ADMT revête des caractéristiques qui lui sont propres, les auteurs ont dégagé deux types d'accord fondamentaux — accords de déconcentration et accords de cogestion — et ont choisi d'en illustrer les variantes en portant leur attention sur les négociations menées avec quatre provinces : l'Alberta, le Québec, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve. Leur étude de chaque cas aborde quatre dimensions : le contexte des politiques, les positions des deux niveaux de gouvernement, les négociations de 1996-1997 et les résultats. Les auteurs décrivent plusieurs caractéristiques novatrices de ces accords : le transfert de personnel du gouvernement fédéral, une clause portant sur l'égalité du traitement et l'intégration de mesures axées sur les résultats au cadre de reddition de comptes. Pour aider les gouvernements à devenir des organismes voués à l'apprentissage, les auteurs livrent aussi une courte évaluation des principaux facteurs qui ont façonné les accords, en examinent les implications subséquentes à leur signature ainsi que certaines questions qui en ont émergé et tirent six leçons importantes en matière de gestion publique.

Nous voulons exprimer notre gratitude à Développement des ressources humaines Canada, notamment à l'ancien sous-ministre Mel Cappe, à Claire Morris, actuelle sous-ministre, et à David Mac Donald, directeur général, Relations fédérales-provinciales, pour le soutien financier et l'aide à la recherche qu'ils ont apportés à ce projet. En publiant cette étude, nous espérons contribuer à enrichir notre connaissance personnelle et organisationnelle de ces questions et continuer à aider les employés de l'État de toutes les régions du pays à mieux servir les Canadiens.

Jocelyne Bourgon  
présidente

Maurice Demers  
directeur général  
Recherche et planification stratégiques

ii / Négociation d'accords de développement du marché du travail

## Table des matières

Un mot du CCG .....	i
I. Introduction .....	1
II. Cadre du programme .....	4
III. Initiative fédérale, réaction provinciale .....	10
IV. L'offre du fédéral .....	12
V. Réaction provinciale .....	14
VI. Négociations .....	16
Calendrier et transferts financiers .....	23
Exécution des programmes .....	24
Cadre d'imputabilité .....	25
Transfert de ressources humaines .....	28
Service à la clientèle et langue de communication avec le public .....	30
Mise en commun de l'information .....	31
Temps .....	32
Questions intragouvernementales .....	34
VII. Leçons à retenir en matière de gestion publique .....	43
Notes .....	45
Tableaux (1 à 6) .....	49

iv / Négociation d'accords de développement du marché du travail

# Négociation d'accords de développement du marché du travail

Herman Bakvis et Peter Aucoin

## I. Introduction

Les négociations fructueuses des Accords de développement du marché du travail auxquelles ont participé Ottawa et onze des douze provinces et territoires représentent un événement important dans l'histoire des relations intergouvernementales. Le développement du marché du travail est un domaine que le gouvernement fédéral a partagé et, dans une certaine mesure, continue de partager avec les provinces depuis près de quatre-vingt dix ans.

Le fait que le Québec ait été l'une des neuf provinces à signer un accord bilatéral sur le développement du marché du travail est significatif en soi. Cet accord élimine un irritant de longue date entre Ottawa et Québec et montre qu'il est encore possible d'arriver à un accord avec le Québec sur des questions fédérales-provinciales importantes, même lorsqu'un gouvernement souverainiste est à la tête de la province.

Pourtant, les accords ne visaient pas seulement à satisfaire les intérêts et les aspirations du Québec dans ce domaine. Ottawa était disposé non seulement à reconnaître la primauté de la compétence provinciale dans la formation professionnelle, mais aussi à offrir aux provinces la possibilité d'administrer des aspects importants des politiques de développement du marché du travail en général. La nature et la portée des accords ont varié d'une province à l'autre. Avec quatre provinces, Ottawa a négocié ce que nous appelons des « ententes de déconcentration » : dans les faits, Ottawa n'intervient plus directement dans l'acquisition de formation en milieu de travail, l'aide à l'emploi, les services de conseil, etc. Avec les autres provinces, le gouvernement fédéral a négocié des accords de « gestion conjointe », dans lesquels il maintient ses « mesures actives » tout en accordant aux provinces un droit de regard et un contrôle considérables sur le mode de gestion des programmes. Outre leur grande portée, ces accords sont dotés de crédits importants : près de 2 milliards par année seront versés par Ottawa à compter de 1999-2000. Plus de la moitié de cette somme est placée sous le contrôle direct des quatre gouvernements provinciaux ayant conclu des ententes de déconcentration.

Les accords comprennent également des volets innovateurs : par exemple, le transfert de personnel affecté au gouvernement fédéral vers des gouvernements provinciaux — le nombre de fonctionnaires touchés va de 200 (Nouveau-Brunswick) à plus de 1 000 (Québec), une

clause de traitement égal, qui permet aux provinces de se prévaloir des nouvelles clauses prévues aux accords conclus ultérieurement avec d'autres provinces, et la mise en place de mesures axées sur les résultats dans le cadre de travail d'imputabilité qui gouverne la gestion des accords.

À la lumière de ces motifs, il y a lieu d'examiner de plus près la façon dont ces accords ont été réalisés. Le présent document fait la lumière sur les négociations entre Ottawa et les provinces qui ont débouché sur ces accords, en s'attardant plus particulièrement sur les questions qui étaient en jeu, les obstacles qui ont dû être surmontés et les facteurs qui, à notre avis, ont permis d'aboutir à une conclusion heureuse. Bien que notre attention se porte principalement sur l'évolution des négociations et les facteurs qui ont permis la signature des accords — et plus particulièrement la gestion interne du processus de négociation par le gouvernement fédéral —, nous nous pencherons également sur la portée des accords.\*

Comme nous l'avons indiqué, bien que chacun des Accords sur le développement du marché du travail comporte des dispositions particulières à la province concernée, on peut regrouper les onze accords sous deux types de catégories: ceux qui sont axés sur la *déconcentration*, dans lesquels les gouvernements des provinces se chargent des responsabilités et se voient déléguer certains pouvoirs par Ottawa, et ceux qui sont axés sur la *cogestion*, dans lesquels le gouvernement fédéral, par l'entremise de Développement des ressources humaines Canada (DRHC), conserve un rôle important dans la mise sur pied et la gestion des programmes de Développement du marché du travail, les gouvernements des provinces gardant un droit de regard sur le contenu et la gestion de ces programmes. Aux fins de notre étude, nous avons choisi de nous concentrer sur les négociations et les accords concernant quatre provinces : l'Alberta, qui est la première province à avoir signé un accord et qui, par le fait même, a créé un précédent pour les accords subséquents; le Québec, dont les revendications, qui remontent aux années 1960, ont enclenché le processus de déconcentration dans ce domaine; le Nouveau-Brunswick, également un ardent promoteur de l'utilisation maximale des pouvoirs proposés par Ottawa par le biais d'un accord fondé sur la déconcentration qui, dans ce cas précis, devenait un moyen d'améliorer les possibilités de développement économique dans une province présentant un niveau de chômage supérieur à la moyenne; et Terre-Neuve, province également aux prises avec un niveau de chômage élevé mais qui, dans le cas actuel, a déterminé que ses intérêts seraient mieux servis par un accord de type cogestion et où les négociateurs des paliers fédéral et provincial estiment avoir posé les premiers jalons du modèle de cogestion.

---

\* Notre étude se fonde d'abord sur des entrevues menées auprès de cadres supérieurs de DRHC à Ottawa et dans les quatre provinces, des entrevues réalisées auprès d'un nombre restreint de fonctionnaires du Bureau du Conseil privé et sur des documents et des rapports de presse. Notre étude ne comporte pas d'entrevues avec des fonctionnaires provinciaux, qui n'ont pas voulu y participer du fait qu'il s'agit d'une étude entreprise et financée par le gouvernement fédéral. Ainsi, l'information concernant les positions et les attitudes des gouvernements provinciaux durant les négociations nous parvient principalement, mais non exclusivement, d'employés du gouvernement fédéral. Par conséquent, l'analyse et les interprétations, bien qu'elles soient les nôtres, sont présentées selon le point de vue du gouvernement fédéral. Les entrevues ont été réalisées de façon confidentielle, sans identification des répondants.

Dans notre étude des événements et des facteurs qui ont conduit à la signature des accords, nous allons porter notre attention sur quatre dimensions fondamentales : le cadre du programme (qui comporte les événements ayant conduit au début des négociations cruciales de 1996), la situation de chacun des deux paliers de gouvernement, les négociations de 1996-1997 (y compris un examen des questions principales qui ont été soulevées et la façon dont elles ont été réglées) et les résultats obtenus, en ce qui a trait aux accords, entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de la province concernée. Le dernier volet comprend une estimation des principaux facteurs qui ont à la fois façonné les accords conclus et qui ont permis de les définir. On y examinera aussi brièvement la portée qu'auront les accords (mise à part la signature) et on se penchera sur certaines questions qui ont été soulevées ou qui pourraient être soulevées suite à la signature de ces accords.<sup>1</sup>

Comme dans le cas de toute négociation entre les gouvernements fédéral et provinciaux, il est important de porter attention aux facteurs suivants <sup>2</sup> :

- 1) le cadre législatif et le cadre constitutionnel qui entourent les négociations;
- 2) les questions qui sont au centre des négociations, de même que les questions qui ont été soulevées au cours des négociations;
- 3) les intérêts et les objectifs des gouvernements participant aux négociations;
- 4) les mesures et stratégies employées par les gouvernements pour arriver à leurs fins;
- 5) la dimension « intragouvernementale », c'est-à-dire les relations qui existent *à l'intérieur* de chaque ordre de gouvernement, à la fois au sein du gouvernement qui est au centre des négociations, entre les différents ministères d'un même gouvernement et entre les ministères et les organismes centraux.<sup>3</sup> Les relations qui existent au sein d'un gouvernement ont souvent une incidence significative sur la capacité d'un gouvernement à atteindre ses objectifs et à mettre au point la bonne stratégie.

Mis à part ces facteurs fondamentaux, on doit garder en tête la façon dont les arrangements qui prévalaient antérieurement, ainsi que tous les intérêts qui y étaient rattachés, peuvent avoir des conséquences sur la dynamique des négociations et, à plus longue haleine, sur le résultat final. Par exemple, dans les travaux précurseurs qu'il a menés dans les années 1970 sur les ententes fédérales-provinciales en matière de développement économique régional, Donald J. Savoie remarquait qu'il s'était formé, dans certaines provinces, une étroite communauté d'intérêts composée d'employés des deux paliers du gouvernement<sup>4</sup> et dont étaient largement exclus les cadres supérieurs et les ministres oeuvrant principalement à Ottawa. Selon lui, l'existence de cette communauté a eu, par la suite, une incidence négative sur les relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux et sur les efforts déployés pour parvenir à de nouvelles ententes dans ce domaine. Notons que, dans le cas des Accords sur le développement du marché du travail, le DRHC était très présent grâce à ses bureaux régionaux et aux Centres d'emploi du Canada distincts. Les cadres supérieurs de ces bureaux régionaux ont joué un rôle déterminant dans les négociations, et les liens entre ces cadres et leurs homologues provinciaux, de même que les priorités des cadres du DRHC avaient une grande influence sur les résultats.

## II. Cadre du programme

La politique du marché du travail porte sur les activités sociales et économiques du gouvernement qui visent à optimiser l'utilisation des ressources humaines du pays. Cette sphère d'activités englobe un éventail de sujets, y compris l'information sur le marché du travail, les différents moyens de distribuer la main-d'oeuvre dans les différents marchés, la formation et le perfectionnement des compétences, déterminées en fonction des besoins du marché. La politique du marché du travail, précisément parce qu'elle a un champ d'action tellement vaste mais aussi parce que ses objectifs et ses limites sont souvent loin d'être précis, ressemble beaucoup à la politique de développement régional. Dans les deux cas, les critères utilisés pour améliorer et évaluer les politiques et leurs résultats sont autant de questions sociales et politiques que de questions économiques. La formation du marché du travail est considérée comme un outil principal de développement du marché du travail, comprenant la formation des jeunes, comme les programmes de stages, le recyclage professionnel ou le perfectionnement des compétences de ceux qui sont déjà sur le marché du travail et la formation des compétences de base, permettant ainsi à ceux qui ne sont pas sur le marché du travail ou qui sont juste au pas de la porte d'y avoir accès. Le financement et l'exécution de programmes de formation a représenté à différents moments la principale, sinon l'unique intervention du gouvernement fédéral dans ce domaine.

La présence officielle du gouvernement fédéral dans le développement du marché du travail remonte aux années précédant la Première Guerre mondiale, 1910 pour être plus précis, année de la création de la Commission royale sur l'enseignement technique et professionnel.<sup>5</sup> La *Loi d'enseignement technique* de 1919 et ses renouvellements ultérieurs ont donné lieu à des recommandations de la Commission royale qui ont été formulées pour encourager la formation professionnelle et technique dans les écoles secondaires. Toutefois, le gouvernement fédéral considère généralement les programmes de formation en termes économiques (à ce sujet, rappelons qu'en 1966, le Premier ministre Lester Pearson a dit que ces programmes avaient une incidence directe sur les priorités économiques nationales, lesquelles sont l'inévitable préoccupation du gouvernement fédéral)<sup>6</sup>; or les instruments utilisés actuellement sont généralement considérés comme relevant des provinces et cela à plus forte raison encore selon l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867. Résultat : la participation d'Ottawa dans le secteur s'est faite en majeure partie grâce à des accords d'actions communes avec les provinces. C'est ainsi que la Loi sur l'éducation et ses renouvellements prévoyait que les gouvernements des provinces organiseraient des programmes de formation et que le gouvernement fédéral fournirait une partie des fonds nécessaires à l'exécution de ces programmes. En 1948, le concept des coûts partagés ou des subventions conditionnelles a été repris par l'Entente sur la formation professionnelle, qui prévoyait qu'Ottawa défraierait cinquante pour cent des coûts encourus pour exécuter les programmes gérés par les provinces. Le véhicule institutionnel ayant le plus contribué à amener la participation des provinces fut le Conseil consultatif de la formation professionnelle, qui était composé de représentants de la main d'œuvre, de l'administration et des gouvernements provinciaux.<sup>7</sup> Deux faits remarquables ont marqué ce programme fédéral-

provincial : premier fait, l'Ontario a profité pleinement de ce programme; second fait, deux provinces n'ont pour ainsi dire pas goûté à ce programme : le Québec et Terre-Neuve.

La *Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle* (LAFTP) de 1960 a considérablement élargi les possibilités de la formation; dès lors, le gouvernement fédéral assurait non seulement la formation dans les écoles secondaires, mais il appuyait également les programmes d'apprentissage et les centres d'éducation populaire; pour les travailleurs, il prévoyait le perfectionnement des compétences ou l'acquisition de nouvelles compétences; il prévoyait également des programmes pour les personnes handicapées et pour les professeurs de cours techniques et professionnels, entre autres catégories. Ottawa a investi massivement pour augmenter sa participation de vingt-cinq pour cent, la portant ainsi à soixante-quinze pour cent dans certaines catégories. Le programme a été quelque peu modifié suite à des changements dans les subventions aux établissements d'enseignement postsecondaire et dans certaines clauses s'appliquant au Québec mais, d'une façon générale, les effets positifs du programme sont demeurés. En bout de ligne, le programme a permis de tisser de bons liens entre Ottawa et les provinces et la majeure partie du financement a été injectée dans le ministère de l'Éducation des provinces. Par ailleurs, une bonne partie de cet argent a servi à des dépenses en capital, notamment pour des centres d'éducation populaire en Ontario.

En 1966, Ottawa a déployé de grands efforts pour changer les relations en annonçant son intention de traiter la question de la formation comme une question économique. Dans cette optique, le gouvernement fédéral a décidé d'offrir lui-même une plus grande proportion des composantes de programmes en achetant des places dans des programmes de formation à des établissements provinciaux ou dans le secteur privé. Dans les faits, Ottawa s'inquiétait de plus en plus de ce qu'il considérait comme un surinvestissement dans l'infrastructure provinciale, essentiellement la construction des collèges communautaires provinciaux, qui était généralement concentré de façon disproportionnée dans les provinces mieux nanties. De même, le gouvernement fédéral commençait à s'intéresser davantage aux citoyens, ceux à qui s'adressaient les dépenses de programmes, plutôt qu'aux institutions.

Par conséquent, la LAFTP a été abolie. De plus, le choix des clients devait être fait directement par le gouvernement fédéral par l'entremise du nouveau ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, créé en 1965. On a donné de nouvelles fonctions aux anciens Bureaux du service national de placement et on les a transformés en Centres de main d'œuvre du Canada. Selon Tom Kent, qui était sous-ministre alors, l'objectif était de s'assurer que chaque centre devienne « un endroit essentiel à la vie de la communauté qu'il sert, le service vers lequel tous se tournent instinctivement pour les services à l'emploi »<sup>8</sup>. Finalement, en réponse à de fortes réactions de quasiment toutes les provinces, Ottawa a fait un grand pas en arrière pour que les provinces continuent de jouer un rôle essentiel dans la formation. Il n'en reste pas moins qu'Ottawa s'est façonné un rôle plus précis en faisant valoir son autorité, principalement en faisant usage de son pouvoir d'application des fonds et en imposant une présence manifeste grâce à son large réseau de Centre d'emploi du Canada. La nouvelle *Loi sur l'assurance-chômage*

(A.-C.), créée au début des années 1970, prévoyait non seulement des prestations encore plus généreuses mais aussi une augmentation du financement pour la formation, en vertu de la soi-disant Partie II du fonds de l'A-C — les mesures actives —, qui prévoyait le versement d'allocations pour les coûts de formation et d'une indemnité de subsistance à certains prestataires d'assurance-chômage. Les prestataires ayant droit à cette faveur étaient choisis par des conseillers en orientation du fédéral dans les Centres de main-d'œuvre du Canada. Dans les années 70, on a vu Main-d'œuvre Canada prendre plus de responsabilités dans les programmes de création d'emplois destinés aux gens n'ayant pas d'emploi et aux jeunes. Les députés fédéraux ont commencé à participer officiellement à la révision des programmes de création d'emploi mis sur pied dans leur circonscription. En un mot, la création de programmes fédéraux dans ce secteur a été rendue possible grâce à une infrastructure administrative solide et à un appui fédéral important grâce aux voix des députés des deux partis représentés à la Chambre des communes.

Les provinces continuaient de dispenser la majeure partie des programmes de formation. Cependant, dans certaines provinces, comme l'Ontario, où le réseau de centres d'éducation populaire a connu une croissance grâce aux subventions fédérales pour la formation, l'élection d'un nouveau gouvernement, en 1984 a amené des changements. Le nouveau gouvernement du Parti progressiste-conservateur, poussé par le désir de privatiser là où c'était possible, a mis sur pied la Planification de l'emploi en 1985 et, en 1989, la Stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre. Ces programmes étaient contradictoires en eux-mêmes; ils étaient voués à combler les besoins de l'économie en compétences supérieures, lesquelles faisaient défaut au système, et à fournir les compétences de base à ceux qui étaient en marge du marché du travail. Toutefois, selon Rodney Haddow, les deux programmes ont néanmoins réussi, grâce à l'accent mis sur le leadership du secteur privé et grâce aux resserrements budgétaires, à briser la « toile du réseau institutionnel qui avait assuré l'influence qu'avaient les provinces sur les dépenses fédérales liées à la formation »<sup>9</sup>. De plus, en brisant cette toile et en s'en remettant aux dispensateurs de formation provenant du secteur privé, les Centres d'emploi du Canada ont joué un rôle important dans la création et la signature d'accords, que ce soit avec les dispensateurs de formation provenant du secteur privé ou avec les centres d'éducation populaire. À encore plus forte raison qu'auparavant, la création et l'acquisition de programmes de formation ont pris de l'importance dans la liste des services offerts par les bureaux locaux ou ce qu'était à l'époque le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Ce service s'ajoutait à l'assurance-chômage, au counselling d'emploi et au service de placement qui étaient offerts pour les clients inscrits au programme de formation.

L'infortuné Accord de Charlottetown reconnaissait explicitement une demande de longue date du Québec, soit la compétence provinciale en matière de formation de la main-d'œuvre. Après l'échec de l'Accord, le Premier ministre Kim Campbell et son homologue québécois Robert Bourassa se sont entendus sur la formation de la main-d'œuvre en 1993, mais cet accord n'a jamais été ratifié par le nouveau gouvernement du Parti libéral. Plus tard, en juin 1994, Ottawa a déposé une nouvelle offre, qui a été jugée inadéquate par le Premier ministre du Québec, Daniel Johnson.

Trois autres événements sont dignes de mention. Premier événement : en 1993, le ministère du Développement des ressources humaines du Canada a été créé sous le gouvernement de Kim Campbell, faisant suite à la réorganisation générale du cabinet, accompagnée d'une fusion des portefeuilles ministériels et de la restructuration des ministères, pas seulement de ceux qui oeuvraient dans le domaine des ressources humaines.<sup>10</sup> Formé de composantes de cinq ministères différents<sup>11</sup>, DRHC était de loin le plus imposant et le plus important ministère résultant de la réorganisation du Premier ministre Campbell. Le remaniement organisationnel était dicté par les politiques symboliques de l'heure, entre autres le besoin de démontrer la capacité de réduire le nombre de bureaucrates et de cadres et d'éliminer les petits bénéficiaires ministériels. Par exemple, dans le domaine des politiques sociales, il était impérieux de créer un ministère général pour les ressources humaines. Bernard Valcourt et Benoît Bouchard, respectivement ministres d'Emploi et Immigration Canada et de Santé et Bien-être social Canada sous les gouvernements Mulroney et Campbell, avaient réclamé d'une même voix un ministère unique qui aurait la capacité de traiter systématiquement les questions touchant à la fois à l'assurance-chômage, à l'éducation postsecondaire et au développement du marché du travail.

La création du DRHC a ouvert la voie à un autre événement remarquable, soit une vaste réforme des programmes sociaux, amorcée par Lloyd Axworthy, nouveau ministre libéral de DRHC, et engageant non seulement DRHC, mais aussi — du moins, en théorie — les provinces et tous les autres intervenants du secteur des politiques sociales et du marché du travail. Au même moment, le gouvernement du Canada annonçait son « Examen des programmes », plan qui visait à réduire le déficit en demandant à tous les ministères de revoir les objectifs de leurs programmes ainsi que les dépenses et l'infrastructure administrative qui y étaient associées.<sup>12</sup> On peut trouver dans d'autres documents les détails concernant la réforme des programmes sociaux du ministre Axworthy et le livre vert qui en a résulté — « La sécurité sociale dans le Canada de demain » — ainsi que le processus entourant l'Examen des programmes.<sup>13</sup>

Fondamentalement, pour le DRHC, ces événements ont débouché sur un « budget global réduit », pour citer ici les termes employés dans le budget de février 1995. Parmi les autres changements apportés, notons une rationalisation et une restructuration des services et des programmes du DRHC, y compris des programmes de développement du marché du travail, et une réduction de personnel d'au moins 5 000 personnes sur un total d'environ 26 500 employés. Les mesures d'intervention directe sur le marché du travail ont été financées principalement à même le Trésor et, dans une moindre mesure, en vertu de la Partie II du fonds d'A.-C. / A.-E.

En plus d'annoncer une diminution des dépenses du Trésor, le plan budgétaire pour l'année 1995 réitérait l'annonce faite dans le budget pour l'année 1994 en ce qui a trait à l'assurance-chômage, c'est-à-dire une réduction d'au moins 10 % du volume total des programmes de l'assurance-chômage de même qu'une révision du plan lui-même. Ces réductions des prestations d'assurance-chômage ont affecté les Parties I et II du fonds d'A.-C. Il en résultait que les sommes disponibles pour les programmes de développement du marché du travail, c'est-à-dire les programmes pour lesquels des fonds étaient offerts aux provinces, allaient demeurer

relativement stables. L'événement important était que, dorénavant, ce financement proviendrait presque exclusivement de la Partie II du compte d'A.-E. Une partie de l'argent représentait le volet traditionnel de mesures directes de l'A.-E., soit environ 1,2 million \$ par année ; les crédits de l'autre partie, le nouveau volet appelé « réinvestissement d'A.-E. » (qui allait atteindre, avec le temps, entre 700 et 800 millions \$), proviendraient des 2 milliards \$ d'économies réalisées avec la Partie I du fonds d'A.-E. L'importance de ce passage des crédits du Trésor au fonds de la Partie II de l'A.-E. réside surtout dans le degré de latitude quant à l'utilisation des crédits consacrés aux mesures d'intervention directe sur le marché du travail. En vertu de la Partie II du fonds de l'A.-E., les dépenses consacrées aux personnes ne peuvent viser que des personnes qui peuvent démontrer qu'elles sont prestataires d'A.-C. / A.-E. ou qu'elles le sont depuis peu. Au contraire, les dépenses effectuées sous le régime du Trésor offraient beaucoup plus de latitude quant aux personnes admissibles, c'est-à-dire que les participants ne devaient pas avoir nécessairement un lien avec le système de l'A.-C / A.-E. La loi prévoyant ces changements, déposée à la Chambre des communes en 1995 (projet de loi C-12), laisser présager également une offre aux provinces, soit une disposition prévoyant que les programmes de formation professionnelle ne pouvaient être mis en place dans une province sans son approbation expresse.

Dans la sphère administrative, on a assisté à d'importants progrès suite aux négociations portant sur les Accords de développement du marché du travail, lesquels allaient être conclus l'année suivante. C'est en grande partie pour répondre à différents besoins (modernisation du système de prestation des services, réduction du personnel et achèvement de la fusion des restes des différents ministères qui ont été tronqués lors de la création du DRHC, en 1993) que les responsables du réseau de prestation des services ont conçu un réseau en étoile composé d'un centre principal et de bureaux secondaires qui remplaceraient les anciens Centres d'emploi du Canada.<sup>14</sup> Pendant ce temps, DRHC a entrepris des pourparlers avec les provinces sur les façons dont elles pourraient prendre en charge certains volets de l'exécution du programme, surtout dans le domaine du développement du marché du travail.<sup>15</sup> Qui plus est, dans plusieurs provinces, on mettait à l'essai un réseau de prestation de services à guichets uniques en association avec les gouvernements des provinces; ce projet était réaliste et utile, car il était bien possible que DRHC puisse utiliser les réseaux de prestation de services provinciaux pour dispenser les services. Toutefois, compte tenu des circonstances hostiles entourant les négociations fédérales-provinciales dans ce secteur et dans des secteurs connexes, un grand nombre des cadres du DRHC chargés de la prestation des services et de la conception du programme ont poursuivi leur travail dans l'idée que le DRHC continuerait d'être le principal responsable de la mise en œuvre du programme. Leur travail consistait à recruter les cadres qui seraient affectés aux cent nouveaux Centres « parents » de DRHC, dotés de pouvoirs importants. Ces centres regrouperaient les fonctions d'un grand nombre de Centres d'emploi du Canada et joueraient un rôle important dans l'exécution de ce que l'on appelait alors le Fonds d'investissement en ressources humaines (FIRH), destiné aux mesures d'intervention directe sur le marché du travail et à d'autres mesures connexes.<sup>16</sup>

Comme il a été mentionné plus haut, la reconnaissance de la compétence exclusive du Québec en matière de développement du marché du travail, et non seulement de formation professionnelle, a été un problème de longue date, pas seulement pour le Parti québécois (PQ). Pendant nombre d'années, le fameux « consensus du Québec », comprenant non seulement le gouvernement du Québec mais aussi le monde des affaires et les syndicats, a réclamé haut et fort la reconnaissance explicite de la compétence exclusive du Québec sur ces questions. Par exemple, en décembre 1990, l'Assemblée nationale du Québec a adopté à l'unanimité une résolution affirmant la compétence du Québec sur tous les aspects de la formation professionnelle.<sup>17</sup>

De plus, le défunt Accord de Charlottetown de 1992 comportait des dispositions qui affirmait la compétence du Québec et celle des autres provinces dans le domaine du marché du travail et aurait apporté d'autres changements importants. Cet Accord comportait vraisemblablement les conditions minimales acceptables pour le Québec.

Pour nombre des autres provinces, toutefois, la compétence en matière de formation professionnelle et le rôle joué par Ottawa et par les provinces étaient également des sujets importants. Ces préoccupations des provinces étaient exposées dans le rapport des premiers ministres de 1995 et émanaient du Conseil des ministres sur la réforme et le renouvellement des programmes sociaux. Voici les recommandations issues de ce Conseil : les responsabilités du gouvernement fédéral doivent être clarifiées et remises en ordre et les ressources nécessaires doivent être transférées; les responsabilités conjointes des gouvernements fédéral et provinciaux doivent être réduites au minimum afin d'améliorer l'efficacité des programmes; l'utilisation du pouvoir fédéral d'application des fonds ne doit pas « permettre au gouvernement fédéral de décider sans consultation de la conception des programmes »<sup>18</sup>. Le rapport du Conseil des ministres — composé des ministres des provinces et des territoires affectés aux secteurs faisant partie du domaine de la politique sociale (l'éducation, les services sociaux et le logement) — reflète presque toute la pensée des gouvernements provinciaux sur le développement du marché du travail. Il reflète également en partie la diversité qui existe au sein même du gouvernement au palier provincial, par exemple celle des ministres responsables respectivement des collèges communautaires et des services sociaux. D'une façon générale, le rapport attirait l'attention sur le rôle primordial du gouvernement fédéral dans la disposition de soutien de revenu et du rôle primordial du gouvernement provincial dans la prestation des services.<sup>19</sup> De façon plus précise, le rapport disait de la mise sur pied de programmes sur le marché du travail que « le gouvernement fédéral ne devrait pas mettre en application son plan de bons de formation, de prêts et de subventions pour les compétences sans l'accord des provinces » et que « les gouvernements fédéral et provinciaux devraient établir clairement leur rôle respectif et leurs responsabilités dans la mise sur pied de programmes sur le marché du travail, y compris la formation en apprentissage et la formation en établissement, les programmes d'adaptation, la formation de base et l'alphabétisation des adultes, la réadaptation professionnelle pour les personnes handicapées, l'amélioration de l'emploi et les services du marché du travail ».<sup>20</sup> Le rapport recommandait également aux « premiers ministres de s'adresser au Premier ministre du Canada pour discuter de la réforme de l'assurance-chômage », en abordant les questions de

dispositions de transition et de « l'intégration des dispositions du soutien au revenu du programme de l'assurance-chômage aux programmes provinciaux de soutien au revenu ainsi qu'aux mesures d'appui agissant provenant des deux paliers de gouvernement ». <sup>21</sup> Le rapport présentait aussi un point de vue différent en exprimant la possibilité que « pour certaines provinces, le manque de subventions pour la formation diminue leur capacité à prendre efficacement en charge la planification postsecondaire et à maintenir l'organisation en place ». <sup>22</sup> Le rapport n'a pas non plus exclu la prestation et la gestion conjointes dans nombre de domaines.

L'événement décisif, celui qui allait ouvrir la voie aux négociations des Accords de développement du marché du travail au début de l'année 1996 était l'élection, en 1994, du Parti québécois à la tête du gouvernement du Québec, suivie l'année suivante par le référendum sur la souveraineté qui avait été promis dans la plate-forme électorale du PQ. Dans les semaines qui ont précédé le référendum, le Premier ministre du Canada, fortement incité par Ottawa à faire preuve de souplesse, surtout en ce qui a trait aux relations fédérales-provinciales, a fait de nombreuses déclarations visant à reconnaître la légitimité de certaines récriminations récurrentes du Québec et à soutenir le fait que le Québec jouit d'un statut unique au sein de la fédération canadienne. C'est à Verdun, au Québec, en 1995, que le Premier ministre a fait une déclaration qui a eu des conséquences sur le rôle d'Ottawa dans le développement du marché du travail; dans ce discours, il reconnaissait explicitement que non seulement le Québec, mais également toutes les provinces, détenait l'autorité principale dans le domaine de la formation professionnelle. Si cette concession a touché toutes les provinces, elle a trouvé un écho particulier au Québec. Après le référendum, le Premier ministre a annoncé officiellement qu'Ottawa ne mettrait sur pied aucun nouveau programme traitant de la formation du marché du travail sans l'accord formel de la province en question. <sup>23</sup> Tous ces événements ont contribué à la création et à l'élaboration des offres particulières qui ont été faites au Québec et aux autres provinces.

### **III. Initiative fédérale, réaction provinciale**

La première initiative précise faisant suite aux événements de l'automne 1995 a émergé en décembre de la même année alors que la nouvelle loi sur l'assurance-emploi était annoncée. Bien que l'attention ait porté surtout sur les clauses de la Partie I de la loi, c'est-à-dire l'article controversé qui traite des prestations d'*assurance* qui semblaient viser tout particulièrement les travailleurs saisonniers, la Partie II de la loi portait directement sur la question de développement et de formation du marché du travail. C'est en majeure partie à cause de la Revue des programmes que la seconde partie de la loi sur l'assurance-emploi, celle qui remplace désormais la loi sur l'assurance-chômage, s'est fait porteur du flambeau des mesures d'intervention sur le marché du travail. Les cinq mesures précises de la nouvelle loi sont :

- des subventions de salaire ciblées visant à encourager l'embauche et la formation en milieu de travail; un supplément au revenu pour faciliter la réinsertion au marché du travail;

- de l'aide aux travailleurs indépendants sous forme d'aide financière, d'encadrement et d'aide à la planification pour encourager les gens à fonder une entreprise et à créer des emplois;
- des partenariats de création d'emplois entre les provinces, le secteur privé, la main-d'œuvre et les villes afin de créer des occasions d'emploi;
- des prêts et des subventions alloués pour le perfectionnement des compétences fournissant ainsi de l'aide financière à des personnes qualifiées afin qu'elles puissent suivre le cours de formation le plus adapté à leurs besoins.<sup>24</sup>

La dernière catégorie, « prêts et subventions de perfectionnement professionnel », ne pourra être mise en application par Ottawa qu'avec l'accord du gouvernement provincial, selon la déclaration faite par le Premier ministre en novembre 1995. Les quatre autres mesures actives étaient considérées comme des actions qu'Ottawa pouvait continuer de mener sans consultation.

Il importe de mentionner que ces cinq mesures actives n'ont pas été établies avec l'intention d'effectuer une déconcentration provinciale. Il semble plutôt que l'idée au départ était que le réseau de prestation des services nouvellement restructuré de DRHC conserverait la responsabilité générale d'offrir tous les volets, y compris les « prêts et subventions axées sur les compétences », en dépit de la déclaration du Premier ministre faite en novembre et du projet de loi C-12. Le nouveau réseau de prestation de services était en effet fondé en grande partie dans cette optique. Les pourparlers concernant la déconcentration et le changement étaient grandement exprimés par des partenariats avec le secteur privé, les organisations non gouvernementales et les municipalités. Parallèlement, l'article 62 du projet de loi C-12 indiquait que les gouvernements provinciaux étaient des entités avec lesquelles le DRHC pourrait entreprendre des programmes conjoints de partage de bureaux ou de partenariat dans l'exécution des programmes d'A.-E.

Le dépôt du projet de loi C-12 ne constituait pas en soi une offre officielle faite aux provinces. Néanmoins, suite à cet événement, le gouvernement du Québec a proposé, le 18 janvier 1996, un « accord de principe » prévoyant que le Québec reprendrait d'Ottawa la responsabilité de toutes les mesures de développement du marché de travail et toutes les activités fédérales assimilées à des mesures de création d'emploi, telles que les mesures appliquées par le ministère de l'Agriculture et par Pêches et Océans, par exemple. Si le gouvernement fédéral a refusé la proposition du Québec, il ne l'a pas pour autant rejetée d'emblée. Au lieu de cela, il a poursuivi des discussions de « prénégociation » avec le Québec. Parallèlement, il a examiné soigneusement les demandes du Québec et les a prises en compte dans l'élaboration d'une offre, « testée » de façon informelle auprès de certains membres du consensus québécois. Les plaintes exprimées publiquement par la ministre québécoise d'Emploi et Solidarité, Louise Harel, quant à l'absence de « réponses claires à notre proposition sur un accord de principe »<sup>25</sup> a servi à exercer des pressions pour qu'Ottawa présente une offre globale répondant aux attentes créées par le Premier ministre et le projet de loi C-12. Finalement, le 30 mai 1996, le gouvernement fédéral présentait à l'ensemble des provinces une offre générale sur le développement de la main-d'œuvre et la formation professionnelle.

De nombreux changements sont survenus, surtout dans les sphères ministérielles, entre le dépôt du projet de loi C-12 en décembre 1995 et la déclaration du 30 mai. Peu de temps après le dépôt du projet de loi C-12, le ministre de DRHC, Lloyd Axworthy, était remplacé par Doug Young. En réponse à la déclaration du Premier ministre dans laquelle il exprimait son intention de se retirer de la formation du marché du travail, Doug Young a décidé de faire accélérer l'exécution de ce plan. Parallèlement, il disait également être soucieux de la visibilité du Canada et exprimait sa volonté de voir le « drapeau canadien » sur chaque dollar dépensé par les provinces dans les programmes de ce domaine.<sup>26</sup> On a également assisté à des changements chez les députés, Mel Cappe prenant la place de Jean-Jacques Noreau, en plus d'une réorganisation et de changements de personnel qui ont touché la section des relations fédérales-provinciales et le groupe chargé du Fonds d'investissement en ressources humaines (FIRH) de DRHC. Ces deux secteurs étaient maintenant plus étroitement intégrés et placés sous la direction d'un même sous-ministre délégué, plutôt que de devoir rendre compte séparément au sous-ministre. Dans les faits, cela représentait un resserrement des voies de contrôle. La Direction des relations fédérales-provinciales et le groupe chargé du FIRH se concentraient maintenant sur la production d'une offre qui devait finalement répondre aux revendications minimales du Québec de même qu'à celles d'autres provinces telles l'Alberta et le Nouveau-Brunswick, qui avaient déjà manifesté un fort désir de prendre en charge la responsabilité principale du développement du marché du travail. Après avoir examiné divers groupes d'intérêts reliés au « Consensus du Québec », le ministre était convaincu de l'importance de déléguer au Québec la plus grande part possible du développement du marché du travail relevant d'Ottawa.

#### **IV. L'offre du fédéral**

L'offre du 30 mai 1996 était le premier pas dans la bonne direction : la promesse de novembre 1995 faite par le Premier ministre était ainsi respectée. L'offre coïncidait exactement avec la déclaration d'Ottawa concernant son retrait de la formation du marché du travail; le gouvernement fédéral retirerait progressivement sa participation (l'échelon prévu était de trois années, mais le processus pouvait se faire plus rapidement si une province en manifestait le désir) de la formation en apprentissage, de l'enseignement coopératif, de la formation en milieu de travail et de la formation réalisée dans le cadre de projets. De plus, Ottawa offrait aux provinces la possibilité de prendre en charge non seulement les compétences, les prêts et les subventions, mais également les cinq mesures d'intervention décrites dans le projet de loi C-12 avec tout le financement prévu dans la section des « mesures actives » ou d'« aide au développement » du fonds de l'assurance-emploi.<sup>27</sup>

De plus, le gouvernement fédéral offrait aux provinces qu'elles prennent en charge l'exécution d'autres services reliés à la formation du marché du travail (counselling d'emploi, l'élagage des candidats admissibles aux programmes de formation et placement sur le marché du travail local) si elles consentaient à assumer les responsabilités des cinq mesures actives d'emploi. En fait, Ottawa dépassait de beaucoup les attentes des observateurs et de plusieurs provinces,

compte tenu de ce qu'avait promis le Premier ministre dans sa déclaration à Verdun. L'offre traitait du besoin de transférer non seulement des ressources financières mais également des ressources humaines aux provinces qui accepteraient les termes de l'offre; il s'agissait, pour des employés du DRHC affectés au Service national d'emploi responsables de l'élagage des candidats et du counselling, d'aller exercer leurs fonctions dans une agence provinciale dont le rôle était similaire à celui du bureau pour lequel ils travaillaient alors. Les provinces devaient également évaluer leur capacité à recevoir de nouveaux employés ainsi que leur capacité à dispenser tout l'éventail de services reliés au développement du marché du travail, les programmes de formation n'étant que la pointe de l'iceberg. Parallèlement, l'offre contenait certaines conditions qu'Ottawa dénommait un « cadre d'imputabilité axé sur les résultats » : les provinces devraient s'engager à faire preuve d'un certain niveau de rendement quant aux « résultats », comme le pourcentage d'utilisateurs des programmes de formation qui réintégreraient la population active. Dans l'ensemble, on remarque la mesure dans laquelle Ottawa a dépassé sa promesse initiale de se retirer de la formation professionnelle et a semblé mettre sur table la plupart de ses cartes dès le début, tout en s'en réservant quelques-unes.

Un employé de l'État a qualifié l'offre de « très originale . Les grands titres ont été rendus publics : déconcentration maximale, cadre d'imputabilité et argent. » (Extrait d'une entrevue avec un représentant de DRHC, 23 février 1999) La personne à la tête de ce branle-bas de combat était le ministre de DRHC, Doug Young, et il était appuyé par deux autres ministres fédéraux du Québec, Stéphane Dion et Pierre Pettigrew. Dans la courte période qui a suivi sa nomination comme ministre de DRHC, en janvier 1996, et la publication de l'offre du 30 mai, M. Young s'était persuadé qu'Ottawa devait absolument prouver sa compétence en répondant aux revendications et préoccupations du Québec qui ne datent pas d'aujourd'hui. Ces exigences, convient-il de mentionner, n'ont pas seulement été formulées par le gouvernement du Québec, mais elles ont également été appuyées par le « Consensus du Québec » comme quoi le Québec réclame l'entier contrôle de tous les aspects du développement et de la formation du marché du travail. Dès lors, la stratégie d'Ottawa était de mettre au point une offre qui s'approcherait raisonnablement des attentes exprimées par les membres du consensus du Québec; en d'autres termes, une offre très difficile à refuser d'emblée pour le gouvernement péquiste, surtout si elle trouvait écho auprès de secteurs importants de l'opinion publique québécoise et ce, quel que soit le désir du PQ de la rejeter pour d'autres raisons. L'offre a été présentée à d'autres provinces, et on croyait fermement que l'Alberta et le Nouveau-Brunswick sauteraient sur l'occasion de prendre en charge les cinq mesures actives et les services connexes. Il était cependant clair que lors de l'élaboration de l'offre, le Québec était au premier plan dans l'esprit des ministres et des hauts fonctionnaires de DRHC et du Bureau du Conseil privé. Il convient également de noter que, bien que l'offre du 30 mai ait reçu l'approbation du Premier ministre et l'appui des ministres du Québec, elle n'avait pas été discutée ni au Cabinet ni dans les comités du Cabinet sur le développement social et le développement économique. Ce n'est que plus tard, lorsque les ententes avec l'Alberta et le Nouveau-Brunswick en étaient à l'étape de la rédaction, que le Cabinet a été saisi de la question.

## V. Réaction provinciale

On n'entrevoit pas avec sérieux la possibilité que des provinces comme l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et le Québec choisissent de négocier l'offre du gouvernement fédéral jusqu'à la limite et même au-delà, c'est-à-dire obtenir la déconcentration absolue. On prévoyait cependant que bon nombre de provinces accepteraient moins que la déconcentration complète. Au début cependant, à la surprise de certains membres de DRHC, des provinces habituellement prudentes comme la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard ont commencé à réfléchir à la possibilité de prendre l'option intégrale. Après avoir examiné les possibilités, plusieurs provinces ont toutefois choisi d'opter pour la déconcentration à un degré beaucoup inférieur à celui proposé dans l'offre; ces provinces ont décidé de laisser les cinq mesures actives entre les mains d'Ottawa mais elles espéraient pouvoir exercer plus d'influence sur la configuration et le déploiement de ces mesures. Par contre, comme l'indiquent leurs réponses officielles à la proposition du 30 mai, l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et le Québec ont tenu à obtenir la déconcentration totale. Deux groupes se sont formés au début : celui des provinces favorisant la cogestion (provinces choisissant d'adopter une version modifiée du statu quo), et celui de la déconcentration (provinces prenant en charge toutes les mesures actives et peut-être plus). Un troisième groupe s'est formé par défaut, celui des provinces qui, aux yeux d'Ottawa, ont pris beaucoup de temps avant de répondre à l'offre ou qui n'ont fait aucun effort pour y répondre. Le Manitoba, la Colombie-Britannique et l'Ontario ont fait partie pendant quelque temps de cette catégorie. À la fin, Ottawa a conclu une entente avec toutes les provinces et territoires : cinq provinces et les deux territoires ont choisi la cogestion et quatre provinces, la déconcentration. L'exception a été l'Ontario, avec laquelle aucune entente n'a été conclue jusqu'à aujourd'hui, à l'hiver 2000. Dans ce cas, l'impossibilité d'en venir à une entente est attribuable autant aux différences de points de vue du fédéral et de la province et à la répugnance des députés libéraux de l'Ontario à voir des crédits et des programmes remis au gouvernement progressiste-conservateur de Mike Harris, qu'à des désaccords précis quant au développement du marché du travail.

Les quatre provinces qui font l'objet de l'étude approfondie présentée dans ce document (l'Alberta, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et le Québec) illustrent les différentes stratégies et situations de toutes les provinces. Il va de soi que le Québec, non seulement le gouvernement, mais aussi les employeurs, les syndicats et le grand public, travaille depuis longtemps à obtenir le contrôle de la formation du marché du travail; sa quête en a été une de longue haleine, et elle vise incontestablement à obtenir le plus de contrôle possible dans ce domaine. L'Alberta n'était pas très différente du Québec en ce qui concerne son désir d'obtenir le contrôle maximal, dans ce domaine comme dans d'autres. Des fonctionnaires de DRHC du Québec et de l'Alberta ont remarqué qu'il existait des similarités entre les deux provinces quant à la communication et à leur situation habituelle. Le taux de chômage de l'Alberta a été au-dessous de la moyenne nationale au cours des dix dernières années; à cet égard, la présence de DRHC en termes de dépenses par habitant effectuées en vertu des Parties I et II du fonds de l'A.-E. ont été nettement moindres. Qui plus est, l'argument selon lequel la formation du marché du travail relève de l'éducation n'a pas une signification politique aussi forte en Alberta qu'au Québec. Le

Nouveau-Brunswick, tout comme l'Alberta et le Québec, préconisait une entente de déconcentration. Le Nouveau-Brunswick considère à plus forte raison que le Québec que les programmes de soutien de revenu et de formation du DRHC représentent des facteurs importants de l'économie de la province dont le taux de chômage est élevé et qui doit faire avec le travail saisonnier et la pauvreté rurale. De plus, Frank McKenna, qui était Premier ministre alors, était emballé à l'idée que sa province contrôle ses propres affaires dans le domaine du marché du travail, voyant dans cette façon de faire un moyen efficace de faire progresser l'économie du Nouveau-Brunswick. Le Nouveau-Brunswick se démarquait de toutes les provinces de par ceci : c'est son Premier ministre qui menait en grande partie l'ordre du jour de l'Accord de développement du marché du travail.

Terre-Neuve a bien des points en commun avec le Nouveau-Brunswick : taux élevé de chômage structurel et forte dépendance aux programmes de transfert fédéraux, y compris le soutien au revenu de l'assurance-emploi et les mesures actives de l'assurance-emploi. L'effondrement de la pêche à la morue a accru la dépendance de Terre-Neuve aux programmes fédéraux de transfert et de soutien au revenu tel que le Programme d'aide pour la pêche des poissons de fond de l'Atlantique, géré par le ministère des Pêches et des Océans ainsi que par DRHC. De même, la province dépendait encore plus que les autres provinces sur l'aide financière pour maintenir son réseau de centres d'éducation populaire.

Terre-Neuve est également connue pour ses premiers ministres forts et sûrs d'eux-mêmes qui ont mis beaucoup de cœur à repousser les limites de l'autorité de la province afin de protéger et de favoriser les intérêts de la province. La province penchait d'abord pour une entente axée sur la déconcentration au moment où l'offre a été proposée, le 30 mai. D'après les fonctionnaires du DRHC de Terre-Neuve, plusieurs députés ont d'abord été attirés par l'argent qui jaillirait directement dans la province suite à la prise en charge des mesures et voyaient là la chance d'obtenir des fonds qu'ils pourraient utiliser dans leurs propres programmes dans des domaines tels que l'éducation et le développement économique. C'est lorsqu'ils se sont rendu compte de tout ce qui venait avec l'argent provenant de la déconcentration (responsabilités, cadre d'imputabilité) qu'ils se sont tournés vers la cogestion. On a également assisté à un changement de Premier ministre en 1996 : l'ancien ministre de Pêches et Océans, Brian Tobin, a pris la place de Clyde Wells. Le nouveau Premier ministre croyait qu'il était tout à l'avantage de la province que le gouvernement fédéral y garde une place importante; en étant présent, Ottawa serait théoriquement le premier accusé pour toute coupure qui aurait pu avoir lieu dans des programmes tels que « compétences, prêts et subventions », lesquels sont essentiels à la survie du réseau de centres d'éducation populaire de Terre-Neuve. En même temps, la province serait bien placée pour assurer l'exécution des programmes fédéraux étant données les nouvelles exigences que le gouvernement fédéral s'était imposé en ce qui a trait au consentement des provinces dans le domaine des programmes de formation. Enfin, une entente axée sur la déconcentration signifierait le transfert de personnel de DRHC vers la sphère provinciale; or aucun gouvernement ne court après ce genre de transfert lorsqu'il traverse une période de mises à pied au sein de l'administration provinciale. Suite à ces événements, voici ce que Terre-Neuve a répondu en septembre 1996 : «

Les difficultés que Terre-Neuve doit surmonter ont amené la province à la conclusion qu'un rôle fédéral puissant dans l'exécution des mesures actives d'emploi et des services connexes serait dans le meilleur intérêt des habitants de cette province. L'infrastructure organisationnelle fédérale en place subvient à tous les besoins et est efficace en ce moment. L'ampleur restreinte du chevauchement et de la répétition dans l'exécution des programmes dans la province en ce moment ne justifie pas, à notre point de vue, une révision de A à Z des principaux moyens d'exécution des programmes relevant des deux paliers de gouvernement. »<sup>28</sup>

Le point de vue de Terre-Neuve décrit ci-haut représente la situation de cogestion quintessencielle. Cette position de négociation favorise le statu quo tout en réclamant un droit de regard important sur la façon de le gérer, de le modifier ou de l'améliorer au fil du temps. Les trois autres provinces représentaient la déconcentration par laquelle la prise en charge des mesures actives et des services connexes était considérée comme étant un point de départ pour les négociations; celles-ci comprendraient également la possibilité de prendre en charge d'autres programmes fédéraux, les programmes d'emploi des jeunes et l'assurance-emploi, par exemple.

## VI. Négociations

Voici en un mot ce qui s'est passé jusque là : le gouvernement fédéral avait pour objectif de faire de son initiative de déconcentration du marché du travail un succès en concluant une entente avec le plus grand nombre de provinces possible ou même avec toutes les provinces; il lui était cependant essentiel de conclure une entente avec le Québec. Sans une telle entente, le projet aurait été un succès partiel, de la même façon qu'une entente signée uniquement avec le Québec, étant donné l'apparence qu'une offre spéciale lui avait été faite. De plus, si Ottawa semblait prêt à faire de gros sacrifices pour répondre à ce qu'il considérait comme étant les revendications légitimes du Québec et des autres provinces, tel qu'on peut le voir dans l'offre du 30 mai, le gouvernement fédéral ne donnerait pas tout à n'importe quel prix. Certaines normes d'engagement devaient être respectées : les clients et les habitants devaient continuer de recevoir les services suivant certaines normes, un cadre d'imputabilité significatif concernant les résultats et les dépenses devrait être établi et les employés de DRHC transférés au secteur provincial devaient être traités « respectueusement et justement » quant au respect des postes, des pensions et des perspectives de carrière. Toutefois, il est des choses qu'Ottawa *n'était pas* prêt à léguer aux provinces, en particulier le contrôle des programmes d'emploi des jeunes. Il souhaitait aussi conserver la capacité d'intervenir dans des situations qu'on pourrait appeler des crises nationales : l'effondrement des pêcheries de l'est est un exemple récent d'une situation dans laquelle le gouvernement fédéral a joué un rôle direct et décisif en offrant un salaire et une aide à la formation aux travailleurs de la pêche qui avaient été licenciés.

La stratégie de négociation du gouvernement fédéral était de suivre un modèle bilatéral : négocier avec les provinces une par une et simultanément avec les dix provinces tout en accordant plus d'importance à amener certaines provinces à conclure une entente ou un ensemble

d'accords en premier. Tous au long du processus, le gouvernement fédéral est demeuré fidèle à sa stratégie et maintenu ses principes de base, comme le montre la proposition du 30 mai. D'entrée de jeu, certaines provinces ont bien essayé d'élargir la portée des discussions, en proposant de changer les transferts de fonds en transferts de points d'impôt, mais les négociateurs fédéraux ont refusé. Cette ligne de conduite a fait en sorte que tous les gouvernements ont fini par accepter le cadre de travail établi dans la proposition du 30 mai.

La principale stratégie qui a conduit à la déclaration du 30 mai avait été mise au point par un comité directeur spécial de la direction générale du DRHC à Ottawa. Composé principalement d'éléments de la direction des relations fédérales-provinciales de DRHC, le comité a oeuvré en étroite collaboration avec le ministre et le sous-ministre et avec les directions des ressources humaines et des finances de DRHC, tout en consultant régulièrement le Bureau du Conseil privé. Par contre, ce sont des hauts fonctionnaires des bureaux principaux régionaux qui (sauf dans le cas du Québec) menaient les négociations quotidiennes en général. Le sous-ministre avait en effet désigné, dans une lettre aux gouvernements provinciaux, le cadre supérieur régional comme « négociateur en chef » du gouvernement du Canada. D'un point de vue historique, le DRHC — comme son prédécesseur, Emploi et Immigration (EIC) — a toujours fait l'objet de gros mouvements de décentralisation. Non seulement le plus gros de ses activités se déroulent-elles à l'extérieur de la ville d'Ottawa, mais encore les bureaux principaux régionaux, de même que les cadres régionaux, jouissent-ils d'une grande autorité et de latitude quant à la mise en oeuvre des politiques. Les cadres supérieurs régionaux (niveau du SMA au Québec et en Ontario et niveau du directeur général dans les autres régions) entretiennent toujours de bonnes relations avec les autorités provinciales et avec le monde du gouvernement provincial. Dans la plupart des cas, les employés de DRHC en régions sont natifs de la province où ils travaillent ou y ont passé leur jeunesse. Il est ainsi tout à fait naturel que les négociations principales menées au nom de DRHC soient menées par le CÉR et son équipe. La principale exception à la règle a été le Québec, où l'on a négocié d'abord un accord de principe, puis un accord de mise en oeuvre. En plus du CÉR et d'un autre cadre de DRHC de Montréal, le sous-ministre et un autre cadre de la Direction des relations fédérales-provinciales de DRHC à Ottawa ont participé directement aux négociations de l'accord de principe. Toutefois, on a laissé au CÉR du Québec le soin de négocier l'accord de mise en oeuvre. Les Bureaux principaux régionaux jouaient donc un rôle déterminant dans les négociations et pouvaient influencer les résultats en vertu des différences de capacité et de préparation et grâce à leurs relations avec la province, et également en vertu de leurs propres objectifs et intérêts, qui n'étaient pas nécessairement les mêmes, ou encore en conservant ceux de l'administration centrale de DRHC.

Outre le ministre, le cabinet (et surtout les ministres du Québec) et le Premier ministre, on retrouvait à la table des négociations les députés, surtout des députés du parti au pouvoir, bien sûr. En temps habituel, les députés des deux partis en force à la Chambre des communes sont concernés par la mise en application des programmes du DRHC et participent aux principaux programmes de création d'emploi car le DRHC est vraiment le seul gros ministère (mis à part Revenu Canada) qui entre en contact de façon régulière avec les citoyens canadiens, que ce

soit par l'entremise de la Sécurité de la vieillesse, du Régime de pensions du Canada ou des prestations d'assurance-emploi.

Les provinces avaient des objectifs qui variaient considérablement, tel qu'il a été dit plus haut. Celles qui préconisaient la déconcentration (représentées dans notre étude par le Québec, l'Alberta et le Nouveau-Brunswick) aspiraient au contrôle total. Les autres, citées en exemple par Terre-Neuve, souhaitaient préserver le statu quo dans la mesure du possible, ce qui signifiait que le gouvernement fédéral continuait d'exécuter ses programmes et d'assumer ses responsabilités tout en conférant à la province plus d'influence sur la façon dont le statu quo était défini et mis en application. Les provinces ont dû faire face à beaucoup de difficultés dans la définition de leurs intérêts et objectifs et, par conséquent, dans le déroulement des négociations. Premièrement, les provinces n'avaient à peu près aucune expérience dans la création et l'exécution de programmes de développement du marché du travail, du moins pour un ensemble complet de programmes. Comme il a été dit au début, le développement du marché du travail exige beaucoup plus que la simple formation ou éducation de différentes catégories de participants au marché du travail. Parmi certaines des fonctions qui relèvent de ce domaine, notons la sélection, le counselling, la prévision, l'évaluation des besoins du marché du travail et le placement. Et si toutes les provinces possédaient des ministères responsables de l'éducation, du bien-être social et du développement économique, qui traitent de certains des sujets ci-dessus, pratiquement aucune province ne possédait l'organisation requise pour assurer toutes les fonctions du marché du travail de façon ordonnée.

Seul le Québec, avec sa Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM), créée en 1992<sup>29</sup>, était placé pour avancer que la province avait l'infrastructure nécessaire pour prendre en charge de nouvelles responsabilités de développement du marché du travail. Cette agence (la SQDM) a été fusionnée avec d'autres unités et a connu des problèmes après la prise en charge des nouvelles responsabilités. C'est le Nouveau-Brunswick, grâce à son ministère de l'Enseignement supérieur et du Travail, (ministère à la tête des négociations) qui était le mieux placé que toute autre province pour prendre des responsabilités du marché du travail. D'une façon générale, le Nouveau-Brunswick a toujours participé à des projets pilotes avec le DRHC dans des domaines comme l'assistance-travail, ce qui lui conférait de l'expérience dans des approches intégrées au marché du travail et aux questions touchant les ressources humaines en général. De plus, deux des hauts fonctionnaires de la province qui travaillaient au dossier des Accords de développement du marché du travail avaient déjà occupé des postes de cadres au DRHC. Toutefois, comme ailleurs, les mesures actives et les services connexes demanderaient la participation de plus d'un ministère. L'autre ministère important était le ministère du Développement des ressources humaines du Nouveau-Brunswick, qui était responsable des programmes d'aide sociale de la province. La force principale qui a mené les propositions et qui a coordonné les activités des deux ministères principaux ainsi que d'autres éléments de la bureaucratie du Nouveau-Brunswick n'était nulle autre que le Premier ministre de la province en personne.

L'Alberta avait elle aussi deux ministères qui allaient participer à la gestion et à la mise en application des mesures actives : le *Department of Advanced Education and Career Development* et le *Department of Family and Social Services*. Le premier est devenu le principal ministère dans les négociations et puis dans l'exécution des programmes; au début cependant, une certaine tension animait les deux ministères. Les expériences menées conjointement entre le Canada et l'Alberta avaient donné l'occasion à la province d'acquérir de l'expérience et d'obtenir de l'information sur les conséquences de la prise en charge de nouvelles responsabilités. Le *Ministry of Intergovernmental and Aboriginal Affairs* de l'Alberta a aussi participé aux négociations dès le début en tant que coordonnateur.

Le partage et les limites de la capacité totale de l'infrastructure au palier provincial ont eu de nombreuses répercussions. D'abord, nombre de provinces se sont rendu compte qu'elles ne disposaient pas d'une capacité suffisante en matière d'administration et d'élaboration de politiques pour se charger des mesures d'intervention directe. La prudence étant mère de sûreté, bien des provinces ont fait volte-face, l'offre intégrale étant une bouchée trop grosse à avaler, et ont ainsi descendu d'une marche pour examiner les possibilités qu'offrait la cogestion. Ensuite, dans bien des provinces, que ce soit dans la quête de la déconcentration ou de la cogestion, le fait que deux ou plus de deux ministères aient participé aux négociations (au début du moins) a rendu les choses plus difficiles quand est venu le temps de définir un ensemble d'objectifs précis et, par conséquent, une stratégie de négociation. Le fait que plus d'un ministère ait participé aux négociations signifiait également qu'un plus grand nombre de personnes siégeaient autour de la table, rendant ainsi le déroulement des négociations plus houleux.

Bref, les deux côtés (le provincial comme le fédéral) ont connu des restrictions internes ou intragouvernementales : au palier fédéral, le besoin de gérer les différents rôles et points de vue des membres du comité directeur du bureau principal national et des membres de l'équipe de négociations des bureaux principaux provinciaux; au palier provincial, le partage de la responsabilité du marché du travail entre les différents ministères et agences.

Les quatre provinces et bureaux principaux régionaux ont procédé différemment dans la conduite des négociations. Au Nouveau-Brunswick et en Alberta, les gouvernements fédéral et provinciaux ont formé des équipes de quatre ou cinq personnes des deux côtés; ces équipes étaient composées de hauts fonctionnaires provenant des secteurs appropriés. En Alberta, par exemple, l'équipe fédérale de quatre personnes était composée des cadres de la prestation des services, de la transition et de la mise en application. Fait significatif, dans ces deux provinces le cadre supérieur régional ne participait pas aux négociations quotidiennes, ni son homologue provincial. Au lieu de cela, on remettait au cadre supérieur régional un résumé des négociations de la semaine; il pouvait ensuite faire des suggestions ou donner des directives générales. Il ne communiquait avec son homologue provincial qu'en cas de blocage majeur empêchant la poursuite des négociations, par exemple; il voyait ensuite avec son homologue si quelque chose pouvait être fait pour régler le problème. En Alberta aussi on a utilisé le concept dit de « table unique »: tous les négociateurs siègent autour de la même table. Il est aussi possible

que certaines discussions aient eu lieu en tête-à-tête pour traiter des questions particulières ayant souvent trait à des questions de renseignement. Par ailleurs, il apparaît que dans d'autres provinces on ait fait plus grand usage des tables secondaires pour traiter de certains domaines, les transferts de ressources humaines par exemple.

À Terre-Neuve, contrairement à l'Alberta et au Nouveau-Brunswick, c'est le cadre supérieur régional lui-même qui prenait part aux négociations avec le gouvernement provincial; il était secondé presque en tout temps par un autre cadre supérieur de la région et était aidé de deux autres cadres. Le reste du personnel ne participait qu'aux négociations portant sur certaines questions. Le principal ministère de Terre-Neuve était le *Department of Human Resources and Employment*, dont le sous-ministre agissait également à titre de négociateur en chef. La façon dont les négociations allaient se dérouler au Québec avait été établie en grande partie en fonction de l'approche fondamentale aux relations entre les gouvernements fédéral et provincial; autrement dit, le Québec considère les relations entre les deux paliers de gouvernement principalement comme une relation de gouvernement à gouvernement, l'interaction se faisant à la plus haute instance plutôt qu'au niveau ministériel. Du côté du Québec, les négociations étaient donc menées par le sous-ministre à la sécurité sociale et le directeur de la SQDM, accompagné d'un haut fonctionnaire du conseil exécutif du Québec, la principale agence centrale qui appuie le cabinet, en plus d'un secrétaire provenant lui aussi du conseil exécutif. Du côté fédéral, les négociations étaient menées par le sous-ministre de DRHC, par un cadre du Bureau principal national, par le Directeur exécutif régional du Québec et par un fonctionnaire du bureau régional de DRHC du Québec. En outre, un groupe de cinq ou six « experts » travaillant en coulisses offrait un soutien direct, soit en effectuant des recherches ou en discutant de stratégies et de tactiques. Des représentants du BCP à Ottawa sont aussi intervenus à différentes étapes du processus. Selon le Premier ministre Bouchard, le Premier ministre Chrétien et lui-même ont établi l'entente dans une série de quatre conversations téléphoniques durant la semaine précédant la signature de l'accord de principe.<sup>30</sup>

Comme il a été dit plus haut, avec son offre « très originale », le ministre Young n'avait qu'une idée en tête : rapporter le plus possible en ne laissant rien au hasard. Par exemple, dans une lettre du sous-ministre envoyée à ses homologues provinciaux en date du 26 juin 1996, il était question des sommes détaillées qui étaient laissées à l'usage des provinces pour l'exécution des programmes de mesures actives; ces sommes étaient établies en fonction des budgets des années antérieures. En septembre, une lettre du même genre est arrivée, traitant cette fois des dépenses administratives. Dans la plupart des provinces, il était principalement question d'information dans les assemblées qui ont été tenues au cours de l'été; les employés de DRHC ont passé beaucoup de temps à décrire les programmes en question et à expliquer en quoi consistait la prise en charge de leurs activités et responsabilités. Ils ont également consacré beaucoup de temps à « élaborer les préambules et à décrire les termes sur papier », pour employer ici les paroles d'un fonctionnaire de DRHC de l'Alberta, ce qui prouve que de la méfiance et de l'incertitude se dégageaient des deux partis concernés. Pour gagner la confiance de l'Alberta, le DRHC a cru important de reconnaître certaines des valeurs fondamentales au gouvernement de la

province : l'Alberta ne voulait pas être traitée ou considérée comme un simple sous-traitant chargé d'exécuter les programmes fédéraux; elle souhaitait plutôt être traitée comme un gouvernement qui exerce son autorité légitime.

Cependant, à un moment donné, les négociations préliminaires ont pris fin et, à l'automne 1996, les négociations ont sérieusement commencé, au Nouveau-Brunswick et en Alberta du moins. Dans le cas des quatre provinces à l'étude, la question concernant le choix entre une entente axée sur la déconcentration ou la cogestion ne se posait pas du tout. Trois des quatre provinces avaient déjà choisi la déconcentration. Seule Terre-Neuve faisait montre d'hésitation mais avec l'arrivée de Brian Tobin à la tête du gouvernement, la province s'est définitivement tournée vers la cogestion. Le DRHC de Terre-Neuve encourageait également fortement la cogestion et il semble que, grâce à ses pourparlers avec les fonctionnaires provinciaux, il ait joué un rôle déterminant dans la prise de décision du gouvernement de Terre-Neuve. Les cadres de DRHC en Alberta savaient que cette province souhaitait en arriver à la déconcentration et ils croyaient que c'était là une ambition réalisable et, à condition que les employés du DRHC soient traités justement et que l'imputabilité soit respectée, ils s'engageaient à déployer leurs efforts afin d'aboutir à une conclusion en ce sens. Au Nouveau-Brunswick, les cadres de DRHC étaient indécis quant au désir que manifestait la province d'accepter toutes les clauses de l'offre; cette ambivalence était le fruit des doutes qui planaient sur la capacité de la province à assumer les nouvelles responsabilités. Le DRHC était néanmoins tout à fait prêt à négocier une entente juste et équitable axée sur la déconcentration et à faire preuve d'ouverture et de souplesse tout en tenant compte des besoins et des limites de la province.

Quant au Québec, des questions particulières ont été soulevées en ce qui a trait aux termes employés, aux procédures et aux principes compris dans la structure de toute entente pouvant faire l'objet d'une négociation. Premièrement, la province a insisté pour que les négociations soient menées en deux étapes : d'abord, la négociation d'une entente de principe, puis une entente sur la mise en application. Deuxièmement, le Québec a riposté très fort pour que l'entente ne fasse référence à aucune législation fédérale; la province craignant de devenir sujette à la législation fédérale en ce qui a trait à la formation et aux autres domaines. L'objectif du gouvernement fédéral était de s'assurer que ses intérêts ne seraient pas lésés; ces intérêts étant protégés par différentes lois, bien que le texte de l'accord ne fasse aucune référence directe à ces lois. Troisièmement, non seulement le Québec voulait-il que les principes soient décrits dans l'entente, mais encore insistait-il pour que ces principes soient définis dans les moindres détails. Par conséquent, les rôles respectifs de chacun des gouvernements ont été décrits consciencieusement et en détails dans l'entente qui a finalement été établie.

Une autre question pour laquelle le consentement du fédéral était important s'il souhaitait conclure une entente, avec le Québec comme avec les autres provinces, portait sur « l'égalité de traitement » ou la clause du « moi aussi ». Ainsi, tel qu'on le retrouve dans l'entente avec l'Alberta : « Si un territoire ou une province autre que l'Alberta négocie une entente sur le développement du marché du travail en se fondant sur l'offre du 30 mai 1996 et qu'une disposition

contenue dans cette entente accorde une plus grande faveur à ce territoire ou à cette province qu'une disposition contenue dans l'entente négociée avec l'Alberta, le Canada accepte, suite à la demande de l'Alberta, de rectifier cette entente afin d'accorder un traitement équivalent à l'Alberta.

» [p.16] Les Accords de développement du marché du travail ont marqué des points supplémentaires en introduisant cette disposition qui donne aux provinces la chance de rouvrir leur entente pour obtenir les mêmes avantages accordés à une autre province dans des accords ultérieurs.

Cette clause était jugée essentielle, surtout pour une province « signataire précoce » comme l'Alberta, en ce qu'elle atténuait la crainte que les autres provinces puissent signer ultérieurement un accord plus profitable.

Les questions ayant été au cœur des négociations portant sur le contenu des programmes du marché du travail se résument en ces quelques lignes :

- Les ressources financières qui accompagnent les programmes d'Ottawa étaient prêtes à être injectées aux provinces dans les accords de déconcentration ou à être dépensées dans une province qui aurait choisi la cogestion;
- Les ressources financières injectées pour assurer le soutien administratif de secteurs provinciaux vers lesquels des employés de DRHC seront transférés;
- La durée de l'entente;
- La description des cinq mesures actives et la façon dont elles seraient interprétées et mises en application par les provinces acceptant un modèle de déconcentration;
- Les cadres d'imputabilité axés sur les « résultats » qu'Ottawa souhaitait imposer en ce qui concerne les programmes pris en charge par les provinces, y compris la vérification des dépenses;
- Le transfert d'employés de DRHC vers la fonction publique provinciale dans les provinces qui souhaitent conclure une entente axée sur la déconcentration et un traitement équitable accordé à ces employés;
- Le service à la clientèle, y compris la priorité accordée aux prestataires d'assurance-emploi et l'utilisation des deux langues officielles du Canada;
- Les moyens à utiliser et les marches à suivre (techniques et autres) lors du branchement du système d'information provincial avec le système fédéral et vice versa et les moyens à utiliser pour respecter les exigences de la législation relative à la protection de la vie privée des deux paliers de gouvernement.

Ces questions ont surgi au cours des négociations avec les quatre provinces, mais elles ont toutes été réglées avec plus ou moins de difficulté et ont posé des jalons plus ou moins déterminants selon la province. Nous présentons dans les pages suivantes un résumé des débats qui ont eu lieu autour des questions urgentes et sur la façon dont elles ont été réglées. Comme nous l'avons indiqué, quelques-unes de ces questions ont fait échouer les négociations.

### *Calendrier et transferts financiers*

Dans le cas des quatre provinces, les discussions concernant le total des transferts d'argent (programmes et soutien administratif) ont été longues mais n'ont en aucun temps menacé de dégénérer. Le DRHC avait soigneusement préparé l'information concernant les dépenses actives passées consacrées au marché du travail; cette information avait été jointe à la lettre envoyée par le sous-ministre en réponse à l'offre du 30 mai. Ce document contenait de l'information sur la structure de la dépense pour chacune des provinces. Le tableau 1 (p. 49) contient cette information et le total pour toutes les provinces y figure aussi. Les tableaux 2 à 5 (p. 50-53) donnent des détails concernant chacune des quatre provinces à l'étude. Le tableau 6 (p. 54) détaille uniquement les coûts administratifs, soit essentiellement les coûts de personnel. Prenez note que la somme totale allouée pour les mesures du marché du travail indiquée au Tableau 1 est séparée en deux catégories : les fonds injectés aux provinces et aux territoires et les fonds gérés directement par Ottawa. La seconde catégorie comprend des volets tels que les « activités pancanadiennes », qui couvre des programmes ciblant la jeunesse; par exemple, des programmes dont Ottawa désirait garder le contrôle, car ils lui confèrent de la visibilité et de la notoriété aux yeux des Canadiens. Il est également important de noter que les fonds injectés aux provinces provenaient uniquement de la subvention accordée en vertu de la loi sur l'assurance-emploi, et pas seulement de la partie II de la subvention, qui est allouée pour les mesures actives. En fait, des fonds de la Partie I ont été transférés à la Partie II sous forme de « réinvestissement dans l'assurance-emploi ». Les fonds utilisés dans les programmes gérés par le gouvernement fédéral proviennent de la subvention de l'assurance-emploi mais aussi du Trésor, en ce qui concerne les activités pancanadiennes et le *Transitional Jobs Fund* (TJF) (fonds pour les emplois transitoires). Les provinces ont toutes insisté pour qu'Ottawa leur accorde le droit de piger dans ces fonds et, dans certains cas, qu'il leur cède la responsabilité de certains programmes inscrits à la rubrique « gérés par le fédéral ». Par exemple, Terre-Neuve souhaitait avoir un certain droit sur les dépenses faites par le TJF étant donné que Brian Tobin, ancien ministre du cabinet fédéral, avait déjà eu accès à certaines des subventions accordées au TJF avant de quitter la sphère de la politique fédérale et que, les élections provinciales approchant à grand pas, il lui serait utile de pouvoir dépenser dans la création d'emplois. Au Québec, de façon générale, la question a été réglée grâce à un compromis selon lequel les sous-ministres des deux parties étudieraient la question de chevauchement et de doublage en ce qui a trait aux programmes subventionnés par le Trésor.

Des débats ont également eu lieu autour des dépenses administratives et les positions étaient plus diversifiées. Dans certaines provinces, les bureaux principaux régionaux de DRHC avaient affecté de plus importantes ressources humaines à des activités comme le counselling et le placement, alors que d'autres bureaux régionaux s'étaient concentrés sur d'autres activités. Par contre, à Terre-Neuve, il est apparu que ce sont les bureaux principaux régionaux plutôt que le gouvernement provincial qui ont utilisé cet argument à l'égard des bureaux principaux nationaux, affirmant qu'ils avaient moins de postes ouverts dans la région. À la fin, on a inséré à l'accord Canada-Terre-Neuve une clause indiquant que cette question allait être examinée ultérieurement.

Pour l'ensemble des provinces, le calendrier était aussi important que les subventions, voire plus important encore. Essentiellement, toutes les provinces estimaient qu'un calendrier échelonné sur trois ans était trop court et que cette période devait plutôt servir de phase d'apprentissage ou d'expérimentation qui mènerait à une entente de nature plus permanente ou de durée indéterminée. Elles souhaitaient, à tout le moins, que les subventions soient garanties à plus long terme. Il faut se rappeler que ces négociations se déroulaient peu de temps après qu'Ottawa eut effectué des coupures sans précédent dans les paiements de transfert en vertu de l'Accord sur le financement des programmes établis et du Régime d'assistance publique du Canada (qui ont tous deux été combinés en 1995 pour former le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux). De plus, on craignait qu'Ottawa décide de se dégager de responsabilités en les léguant aux provinces et de cesser d'accorder les subventions après trois ans, laissant les provinces face à la problématique suivante : financer ces programmes de leur propre poche ou tout simplement en cessant les activités. En d'autres termes, Ottawa devait composer avec un fort sentiment de méfiance. Le Québec est la province qui a fait le plus de pression, alléguant qu'on ne pouvait conclure un accord de durée déterminée étant donné que les ressources humaines avaient été transférées de façon permanente. En fin de compte, il a réussi à faire changer Ottawa en sa faveur, concluant l'entente suivante : l'entente est valable pour un nombre indéterminé d'années et pendant les trois premières années de l'entente, il y a garantie de subventions robustes; pendant les deux années suivantes, garantie de subventions s'élevant à un montant indéterminé mais n'étant pas inférieur à celui accordé dans la troisième année de l'entente. L'entente conclue avec le Québec spécifie également qu'elle peut être résiliée par l'une des deux parties mais pas avant la fin de la troisième année et suivant un avis de deux ans et seulement après la réalisation d'une analyse des « résultats obtenus » (clause 9.2). En vertu de la clause du « moi aussi », les provinces qui avaient déjà signé avant le Québec ont pu obtenir que leur entente soit admissible à une période de versements de fonds de cinq ans. Cependant, dans une démarche qualifiée de « préventive » par des fonctionnaires fédéraux, le ministre a écrit à toutes les autres provinces pour les informer de l'accord de cinq ans conclu avec le Québec et pour leur offrir les mêmes conditions.

### *Exécution des programmes*

La question ici (qui, soit dit en passant, est devenue une source de discorde, surtout au Québec) était de savoir à quel point les provinces étaient prêtes à exécuter des programmes qui correspondaient à la description des cinq mesures actives. La plupart des provinces étaient d'accord pour au moins renommer ou réorganiser les activités de leurs programmes afin de répondre aux exigences du fédéral. Dans le cas du Québec, les choses se sont passées différemment, car la province voulait que les mesures d'intervention directe soient décrites non seulement en fonction des objectifs d'Ottawa, mais aussi des objectifs visés par les politiques québécoises en matière de main-d'oeuvre. Les deux parties se sont entendues sur les titres « i) préparation à l'emploi, ii) retour sur le marché du travail, iii) maintien de l'emploi, iv) création directe d'emplois » et v) stabilité de l'emploi (p.3 de l'entente de principe); elles représentent les

mesures actives d'emploi financées par la partie II de la subvention de l'assurance-emploi. Ailleurs dans l'entente, on parle des bénéficiaires d'emploi qui sont utilisés pour « les aider (les clients) à acquérir les compétences nécessaires à l'emploi », par exemple.

### *Cadre d'imputabilité*

Le cadre d'imputabilité axé sur les résultats est une question épineuse qui a suscité de longues discussions, mais en aucun cas a-t-elle menacé de faire dégénérer les négociations. L'un des négociateurs de DRHC du Québec constate « qu'après coup, ce n'était pas si pénible que cela. ». D'un côté, un cadre d'imputabilité laissait entrevoir l'accroissement d'une intervention de l'État et de ses conditions; des dollars pour les programmes soumis à des conditions. D'un autre côté cependant, certaines des provinces plus conservatrices quand il s'agit de fiscalité, comme l'Alberta, étaient vendues à une gestion axée sur les résultats, à la reddition de comptes ainsi qu'aux démarches connexes, car elles visent toutes l'obtention de meilleurs résultats avec des moyens (dépenses) restreints. En principe, un gouvernement comme celui de l'Alberta n'était pas hostile à un régime de rapport et d'évaluation plus rigoureux de ses programmes et de leurs résultats. La question, pour des provinces comme l'Alberta, reposait sur la reddition de comptes, non pas à un autre gouvernement, mais aux citoyens. Ainsi, non seulement en Alberta mais dans nombre d'autres provinces, la question se résumait essentiellement au contrôle du processus d'évaluation des programmes et de la façon dont ce processus serait utilisé. Dans certaines autres provinces, Terre-Neuve par exemple, il y avait aussi de forts doutes sur la procédure fondamentale.

De nombreux volets du cadre d'imputabilité proposé par Ottawa ont influencé les négociations. Lorsque les mesures actives ont été créées, à l'époque du Fonds d'investissement en ressources humaines, on croyait que c'était le DRHC qui serait responsable de leur mise en application, de quelques-unes ou de toutes les cinq, et que c'était le HRDC et ses employés (plus particulièrement les directeurs des 100 nouveaux bureaux secondaires de DRHC) qui seraient responsables de la mise en application des clauses d'imputabilité. En effet, ces bureaux secondaires mettraient à exécution les programmes de mesures actives, concluraient des partenariats avec des groupes et des employeurs de la collectivité, etc. Les directeurs de DRHC seraient ensuite évalués en fonction du nombre de clients ciblés par les mesures actives qui auraient réussi à réintégrer le marché du travail et qui, par le fait même, ne représenteraient plus une bouche de plus à nourrir à même les fonds de la partie I de la subvention de l'assurance-emploi et qui seraient désormais à l'abri des précarités de l'économie comme les fermetures d'usines. En d'autres termes, les mesures d'imputabilité semblaient avoir été conçues à l'usage de DRHC. Dans la mesure où ces mesures et ces contrôles allaient être appliqués aux provinces, celles-ci n'allaient peut-être pas apprécier d'être considérées comme de simples succursales de DRHC. L'autre volet qui suscitait la controverse était le fait que la subvention allouée pour l'exécution des cinq mesures (jusqu'alors, l'argent provenait de la subvention prévue dans la partie I de la loi sur l'assurance-emploi) était désormais soumise à une vérification du vérificateur

général du Canada. Les provinces craignaient donc, pour deux raisons, de devenir des composantes d'un mécanisme dirigé par le gouvernement fédéral.

Premièrement, elles craignaient d'être soumises à une procédure de vérification vue comme étant non pas arbitraire mais imparfaite, et selon laquelle une pénalité financière est appliquée si les normes ne sont pas respectées.

Plus d'un gouvernement provincial a remarqué qu'il est très difficile de prouver qu'il existe un lien direct entre les dépenses reliées aux mesures actives, les variations du chômage et une réduction du pourcentage de prestataires d'assurance-emploi. C'est encore plus délicat lorsque ce genre de données est utilisé pour apporter des changements aux programmes ou aux dépenses sur une base annuelle. Il pourrait facilement y avoir, par exemple, un décalage de deux ans entre le moment où les changements sont apportés et l'aboutissement des résultats attendus sur le taux de chômage. Deuxièmement, il semblait inadmissible aux provinces que le vérificateur général du Canada vienne inspecter les comptes provinciaux, même pour des raisons symboliques.

On peut croire que le cadre d'imputabilité, tel qu'élaboré initialement, aurait été difficile à mettre en application, même au sein de DRHC. Cependant, au fil des discussions, les négociateurs de DRHC se sont tranquillement détachés de la première formulation, ce qui ne signifie pas pour autant qu'ils se soient détournés des objectifs ou de l'évaluation. Même les provinces s'accordaient pour dire que l'évaluation de la qualité quant à l'efficacité des programmes était très importante. La question était plutôt de savoir qui superviserait les procédures et qui aurait droit d'utilisation des résultats. Par exemple, le Québec affirmait que grâce à l'unité d'évaluation et de statistique de son ministère de la Solidarité sociale, il était tout à fait en mesure de mener ses évaluations lui-même. Finalement, les ententes signées par l'Alberta et le Nouveau-Brunswick contiennent des dispositions nommées « résultats attendus des mesures et des avantages provinciaux », « évaluation », « contrôle et évaluation » et « imputabilité financière ». Dans la disposition portant sur les résultats attendus, on retrouve une liste de critères servant d'indicateurs principaux calculant « le nombre de prestataires d'assurance-emploi actifs qui bénéficient des mesures et des avantages provinciaux » et « les économies réalisées sur la subvention de l'assurance-emploi ». (p.8) D'autres clauses traitent de l'établissement de mécanismes servant à « établir conjointement les objectifs de chaque année financière » et à « revoir et évaluer conjointement les résultats obtenus ». Dans la disposition portant sur l'évaluation, le Canada et la province ont convenu d' « élaborer et de mettre en application une procédure d'évaluation en deux temps » en formant un « comité conjoint d'évaluation » dont l'une des fonctions sera de déterminer les effets et conséquences des programmes mis en oeuvre par la province sur la durabilité de l'emploi, sur la collectivité et sur les recettes fiscales. On s'assure de l'imputabilité financière en exigeant des provinces qu'elles soumettent un état financier vérifié selon les principes comptables généralement reconnus, certifié par le vérificateur général de la province; les provinces doivent également présenter une déclaration du vérificateur général de la province attestant que tous les paiements reçus du gouvernement du Canada ont été payés suivant les frais d'administration encourus pendant l'année

financière. Ainsi, Ottawa élabore la procédure fondamentale servant à établir les indicateurs principaux et définit le modèle d'état financier vérifié à utiliser, alors qu'un comité conjoint s'assure que ces directives sont respectées en s'appuyant sur les mesures axées sur les résultats; sinon, c'est le vérificateur général provincial qui y voit, en s'appuyant sur les déclarations vérifiées et certifiées.

En ce qui a trait à l'entente conclue avec le Québec, la donnée d'ensemble qui traite des résultats et de l'évaluation ainsi que du critère de base utilisé ressemble beaucoup à celle de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick, excepté qu'ici, il n'est pas question d'une évaluation conjointe, ni d'un processus de contrôle, ni d'établissement d'objectifs, sauf concernant le rôle du « Comité mixte Québec-Canada chargé de superviser l'Accord sur le marché du travail », qui « désignera des spécialistes » afin qu'ils poursuivent les discussions concernant l'établissement et la révision d'objectifs et la procédure d'évaluation. (pp. 8 et 9) Au contraire, selon l'accord de mise en oeuvre Canada-Québec, « le Québec devra se fixer des objectifs portant sur les résultats d'une année à la fois » (p.6) et « une procédure d'évaluation sera élaborée par le Québec.» (p.8) Parallèlement, le Canada aidera le Québec en lui donnant des « outils et des méthodes » et en lui autorisant l'accès à des « données pertinentes » afin de lui permettre « d'assumer ses responsabilités ». (p.7) En un mot, l'entente conclue entre le Québec et le Canada a été élaborée consciencieusement afin de laisser le Québec officiellement en charge du cadre d'imputabilité tout en accordant au Canada le droit de recevoir des rapports de façon régulière et en exigeant du Canada qu'il donne au Québec les outils et les données nécessaires. Le Vérificateur général du Québec devra faire une vérification annuelle en fonction de normes de vérification généralement admises sans toutefois exiger officiellement que cette vérification soit faite selon les normes du vérificateur général du Canada.

Quant à l'entente finale signée avec Terre-Neuve, elle comporte également une clause précisant que les deux parties ont convenu qu'il fallait établir un critère servant à évaluer l'efficacité des mesures actives et que les deux parties travailleront en collaboration à la mise en application d'une procédure d'évaluation en deux temps. La grande différence avec les autres ententes est la suivante : c'est Ottawa qui est responsable de la mise en oeuvre et de l'exécution des mesures et par le fait même, des « résultats ». Le gouvernement de Terre-Neuve a toutefois participé à l'élaboration de la procédure d'évaluation et à l'établissement du critère d'évaluation.

Il y a toutefois une lacune dans les ententes : toutes parlent de l'établissement conjoint d'objectifs ou, dans le cas du Québec, de discussions continues portant sur l'établissement. Par ailleurs, on ne souffle mot dans aucune des ententes de ce qu'il adviendrait d'une province qui n'atteindrait pas ses objectifs. Autrement dit, aucune sanction ou pénalité n'est prévue au cas où des programmes provinciaux n'atteindraient pas les objectifs qui ont été fixés pas les deux paliers de gouvernement. Le seul moyen d'imposer une sanction réside dans la transparence des rapports sur les résultats obtenus, soumis au parlement fédéral et, au terme des trois premières années, Ottawa pourrait demander une réduction des montants alloués ou un

changement dans les transferts accordés aux provinces. À part cela, tout ce qui est attendu des provinces est qu'elles entament des pourparlers avec le DRHC.

### *Transfert de ressources humaines*

L'un des volets des Accords de développement du marché du travail le plus spectaculaire, mais non sans précédent, est le transfert d'un nombre important d'employés de DRHC vers le secteur public provincial dans les provinces ayant conclu une entente axée sur la déconcentration.<sup>31</sup> On a transféré entre 170 personnes (Nouveau-Brunswick), 204 employés (Alberta) et 1 084 personnes (Québec)<sup>32</sup>. Ce transfert de personnel était spectaculaire dans le sens où un grand nombre d'employés étaient concernés alors que très peu d'inquiétude était manifestée; il était sans précédent car jamais, du moins à l'extérieur du Québec, avait-on tenté de faire un transfert aussi massif, ce qui signifie que DRHC, les organismes centraux comme le Secrétariat du Conseil du Trésor et les gestionnaires provinciaux ne pouvaient compter que sur une expérience très limitée pour s'attaquer aux difficultés et aux obstacles rencontrés. Pour bien des directeurs du DRHC des régions, la question du transfert des ressources humaines a été la question la plus épineuse.

Du point de vue des négociations, le problème, pour les deux parties, n'était pas tant le désaccord quant au besoin de réaliser ce transfert, étant donné que les provinces en question allaient prendre en charge les mesures actives et les autres services. Le problème en tant que tel est devenu une question interne ; Ottawa par exemple, devait garantir aux employés et aux syndicats du secteur public concernés qu'ils seraient traités justement en ce qui a trait aux pensions de retraite, au salaire, à l'ancienneté, etc.<sup>33</sup> De leur côté, les provinces devaient rassurer leurs employés du secteur public en leur confirmant que les nouveaux arrivants ne prendraient pas la place des travailleurs provinciaux et qu'ils ne recevraient pas de traitement de faveur. Les équipes de négociation de DRHC étaient également soucieuses du service à la clientèle, en ce qui concerne les services encore sous la responsabilité de DRHC mais dont les employés chargés de ces fonctions étaient partis à cause du transfert ou encore en ce qui concerne la continuité du service dans les cas où les employés et le service étaient désormais tous les deux sous autorité provinciale.

Les provinces étaient naturellement poussées à exiger une compensation financière pour les frais d'administration qu'engageraient les nouvelles responsabilités sans pour autant devoir prendre tous les employés de DRHC ou reliés au ministère. Les équipes de négociation de DRHC ont toutefois rapidement mis un terme à cette idée. Le DRHC du Nouveau-Brunswick s'est assuré que la province prenait l'entière responsabilité des employés concernés lorsqu'ils ont été transférés en deux groupes. L'autre question portait sur le nombre d'employés qui allaient devoir être transférés. Règle générale, les employés équivalent à temps plein (ETP) qui pourraient être transférés étaient ceux chargés de l'administration des mesures actives, du counselling et de la sélection. En fin de compte, le nombre d'employés transférés était considérablement inférieur à celui qu'on avait prévu au début; par ailleurs, la variété d'une province à l'autre était intéressante

car elle illustre la différence dans l'organisation des bureaux régionaux des provinces, certaines provinces ayant choisi d'assigner plus de gens au counselling et aux services connexes et l'inverse tient également.

Le gros du travail résidait cependant dans l'accord des ententes collectives respectives et les différences de salaires et questions connexes (surtout pour une province moins bien nantie comme le Nouveau-Brunswick) rendaient difficile le transfert direct de beaucoup d'employés vers une autre instance. Dans bien des cas, les employés fédéraux obtenaient un salaire plus important que leurs homologues provinciaux. Au début, les syndicats du secteur public souhaitaient participer activement aux négociations mais les deux gouvernements ont décidé que leur présence ne convenait pas dans des négociations entre deux gouvernements. À bien des égards, la province était dans une situation difficile, car elle devait faire avec plusieurs syndicats, dont certains ont entrepris de s'opposer publiquement à l'entente en diffusant des annonces dans la presse et les stations de radio. Du côté du fédéral, les syndicats manifestaient eux aussi leur mécontentement, qui était quand même moins prononcé chez les employés de ce gouvernement. Les employés de DRHC de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick étaient peu enthousiastes au début mais ont finalement été satisfaits des ententes et des promesses qui leur étaient faites. Comme nous l'avons indiqué, au Nouveau-Brunswick, le transfert s'est fait en deux temps, l'organisation dans son entier étant régie par une Entente de transfert des employés très détaillée, qui assurait que les transferts financiers ne seraient pas exécutés avant le transfert des employés.

Que ce soit au Nouveau-Brunswick ou en Alberta, les gens de DRHC croyaient qu'il était important que le transfert des employés et les négociations entourant le transfert soient pris en main par les régions. En Alberta, par exemple, on a consacré beaucoup de temps à la communication avec les employés, leur donnant de l'information régulièrement sur le déroulement et la progression des négociations. Au dire des représentants des bureaux principaux régionaux de l'Alberta, il est peu probable que le même climat de confiance aurait régné si les négociations et les garanties avaient été conduites directement par Ottawa. Les importantes expériences de regroupement de services menées avec la province à Edmonton et à Calgary ont également aidé la province à dissiper l'incertitude vécue par les employés concernés et le transfert a ainsi été accepté sans trop de riposte. Le responsable de ces expériences de regroupement de services à DRHC a également participé aux négociations.

Le transfert des employés s'est déroulé de façon assez différente au Québec. La situation se résume au fait qu'un bon nombre d'employés de DRHC ne s'opposaient pas au transfert et que certains étaient même enthousiastes à l'idée d'aller travailler dans le secteur provincial et qu'ils appuyaient le principe d'autorité du Québec. De plus, plusieurs voyaient dans ce transfert la chance de participer à la construction d'une nouvelle organisation, et pour plusieurs, le traitement était alléchant. Les termes du transfert qui avaient été négociés pour eux étaient attirants et l'échelle salariale (et autres sujets du même ordre d'idée) de la fonction publique du Québec était plus élevée que celle des autres instances du Québec. La ministre de la fonction

publique, Louise Harel, a fait savoir ouvertement qu'elle estimait les employés de DRHC et qu'ils étaient les bienvenus au sein de la fonction publique. On peut certainement affirmer que, puisque la perspective d'un transfert vers la province faisait l'objet de discussions depuis quelques années, le déménagement des employés a mis fin à cette incertitude. En résumé, les employés concernés ont attendu longtemps, ils désiraient continuer à oeuvrer dans le domaine du développement du marché du travail, ils étaient prêts à contribuer à la création d'un nouvel organisme et, enfin, ils voyaient certains avantages financiers dans le transfert. Il restait encore beaucoup à faire au sujet de la classification des employés et des tâches connexes. Cependant, la question du transfert des employés ne constituait pas une importante cause de friction.

### *Service à la clientèle et langue de communication avec le public*

La continuité des services à la clientèle était l'un des principes jugés importants dans les négociations. Il semble cependant que ce principe ait eu une signification différente dans les quatre juridictions. Pour certaines provinces, la continuité des services signifiait qu'il ne devait y avoir aucune interruption générale des services offerts aux clients, alors que pour d'autres, le principe rimait avec la continuité de la gestion des cas et pour d'autres encore, avec la conformation aux normes et standards de services déjà établis. Le souhait des cadres de DRHC et du gouvernement des quatre provinces était qu'il n'y ait aucune perturbation dans les services et qu'ils continuent d'être offerts suivant les mêmes grandes lignes. L'une des questions chaudes qui a failli semer la pagaille dans l'une des provinces était la langue de communication avec le public. Cette province, c'était le Québec. La question a été débattue pendant des semaines et a dû être traitée par la plus haute instance provinciale, c'est-à-dire le cabinet, et qui a été finalement négociée entre le Premier ministre Chrétien et son homologue, M. Bouchard. L'un des négociateurs de DRHC a remarqué que « la question ne porte pas sur ce qui devrait être fait mais bien sur la façon de réconcilier deux législatures différentes »; il s'agissait de « respecter l'autonomie et la juridiction ». Le Québec a refusé d'admettre l'autorité de la Loi sur les langues officielles en ce qui a trait à la mise en application des mesures prévues par la Partie II. En retour, Ottawa semblait peu enclin à accorder plus de légitimité à la Charte de la langue française qu'il ne fallait. La question a finalement été réglée; les ministres concernés des deux côtés ont soigneusement rédigé ensemble des lettres qui sont entrées dans l'entente de principe. En réalité, le Québec promettait que les clients anglophones recevraient de l'information, les services de counselling, de formation, etc. dans leur langue en vertu des dispositions de la Charte de la langue française; par ailleurs, il a été convenu que pour les besoins de la Loi sur les langues officielles, la « correspondance avec les sociétés de capitaux dont le siège social est au Québec » serait assurée par le Canada, mais seulement pour les fonctions déléguées, comme le placement et l'échange d'information et non pour les mesures d'intervention directe qui étaient transférées.

La question de la langue ne posait pas du tout problème au Nouveau-Brunswick, seule province officiellement bilingue du Canada et organisée de façon à pouvoir offrir les services et à exécuter les programmes efficacement dans les deux langues. Dans une certaine mesure,

l'Alberta a cédé sans riposter, se conformant à la demande d'Ottawa à ce sujet : « là où la demande sera forte », la province fournira les services et l'accès aux programmes dans les deux langues officielles en vertu des dispositions de la Loi sur les langues officielles, mais seulement en tant que « lignes directrices », avec l'aide de représentants des groupes linguistiques minoritaires de chaque localité. Les brochures et autres outils d'information sont déjà offerts dans les deux langues dans les centres « *Canada-Alberta Jobs* » gérés par le *Department of Advanced Education and Career Development*.

### *Mise en commun de l'information*

La tâche la plus gargantuesque à laquelle Ottawa et les gouvernements des provinces devaient faire face était celle de relier les systèmes d'information des deux gouvernements. Ce n'est pas que la question allait soulever une tempête de protestations; il s'agissait plutôt de régler une foule de problèmes liés à des contraintes techniques et légales. Il fallait tenir compte de la différence entre les systèmes d'information non seulement entre les deux gouvernements mais également au sein des gouvernements même. Il fallait offrir un service sans faille et intégré aux clients; supposons, par exemple, que l'on veuille vérifier si un client qui touche des prestations d'aide sociale a le droit de recevoir des prestations d'assurance-emploi. Les fichiers de l'assurance-emploi et le dossier d'aide sociale du client doivent nécessairement être reliés, ou on doit du moins pouvoir consulter les deux en même temps. Le problème n'est pas seulement un problème technique; il peut relever de la loi qui porte sur la protection des renseignements personnels : cette loi peut interdire à un commis, même une personne travaillant pour le même gouvernement, par exemple, d'avoir accès à des renseignements sur un client qui a été initialement inscrit aux fichiers du gouvernement pour un motif différent du motif actuel. D'autres problèmes de connexion traitaient de la responsabilité de la cueillette et de l'entrée d'information sur le marché du travail pour le Service national d'emploi que les trois provinces concluant une entente axée sur la déconcentration assumerait après la signature de l'entente.

Pour aider à résoudre le problème, Ottawa a débloqué des fonds pour chacune des trois provinces optant pour la déconcentration afin de défrayer les coûts encourus pour la mise à niveau et la connexion de leurs systèmes d'information. Chacune des ententes comprend une annexe détaillée décrivant l'information qui doit être mise en commun (numéros d'assurance sociale, prestations et réclamations enregistrées) ainsi que les procédures de divulgation et de la gestion de ce genre d'information (conditions d'application de la loi fédérale sur la vie privée et des lois provinciales du même ordre). Le DRHC et les ministères provinciaux similaires ont interprété le principe de mise en commun et de divulgation des renseignements sur les clients avec souplesse et latitude même. Selon des fonctionnaires de DRHC, si cette façon de faire risque d'être mise en doute (par les Commissaires à la protection de la vie privée, par exemple) une philosophie plus stricte et plus rigide à cet effet ferait de la mise en commun de l'information un projet pratiquement irréalisable. L'importance de l'échange de données et de la mise en commun de l'information ne réside pas uniquement dans le service à la clientèle (par lequel on s'assure que

les fonctionnaires provinciaux qui font l'élagage et la sélection des candidats éligibles à la formation aient accès aux bons registres de l'assurance-emploi) mais également dans la permission accordée au DRHC d'évaluer le taux de participation des prestataires d'assurance-emploi aux programmes gérés par les provinces et de réduire la fraude. Les provinces ont également intérêt à régler cette dernière question. Bref, la bonne volonté et l'intérêt manifestés des deux côtés durant les négociations ont permis de faire de la question sur la mise en commun de l'information une question beaucoup moins difficile à régler qu'on le craignait.

Cela ne signifie pas que la mise en relation de deux systèmes distincts et peut-être incompatibles ne posera pas de difficultés techniques — cela se produira sûrement —, mais on constate une volonté commune de les résoudre.

### *Temps*

On peut qualifier les questions dont on a parlé plus haut de substantielles puisqu'elles traitent de sujets tels que le financement et la juridiction. Un grand nombre d'autres sujets ont également fait l'objet des négociations, des sujets qu'on pourrait qualifier de procédures car ils traitaient de la dynamique et du déroulement même des négociations. Le principal sujet de cette catégorie était le temps : qui serait le premier à signer? Cette question préoccupait Ottawa, et les provinces. Il importait à Ottawa qu'une première entente soit signée, histoire de casser la glace. Cependant, la question était de savoir avec quelle province il allait signer. On a tôt fait de constater que l'Alberta et le Nouveau-Brunswick étaient les deux provinces qui avaient fait le plus de chemin depuis l'offre du fédéral et elles comprenaient ce qui était en jeu. Les bureaux principaux régionaux de ces provinces ont également joué un rôle déterminant dans le processus car ils dirigeaient les négociations et leurs responsabilités consistaient en partie à faire accélérer la province en l'aidant à déterminer ses exigences. Les expériences prolongées de regroupement de services menées en Alberta ont aidé les employés de DRHC de cette province à établir de bonnes relations et à donner le coup d'envoi aux négociations. Les expériences menées au Nouveau-Brunswick en collaboration avec la province pour réduire la dépendance à l'assistance sociale ont également aidé.

Ottawa considérait pour sa part que le mieux était de conclure une entente avec l'Alberta en premier lieu. Une première entente conclue avec le Nouveau-Brunswick était moins attrayante étant donné que son gouvernement était libéral et que le Premier ministre Young était originaire de cette province; la signature précoce avec le Nouveau-Brunswick aurait pu être perçue comme le fruit du favoritisme ou du moins, d'un acte prémédité. D'un autre côté, en signant avec l'Alberta, province qu'on perçoit comme un négociateur solide et sophistiqué et qu'on ne considère habituellement pas comme un allié d'Ottawa, les autres provinces seraient impressionnées. DRHC de l'Alberta était d'ailleurs prêt à ce que sa province soit la première à signer : ils travaillaient à quelque chose de déterminant et qui créerait un précédent. De plus, en signant en premier, l'Alberta pouvait régler les questions en obtenant ce qu'elle désirait plutôt que

de devoir se contenter de ce qui aurait été conclu avec d'autres provinces. Les employés de DRHC de l'Alberta y voyaient une excellente raison de faire progresser les négociations et la province semblait partager ce point de vue. L'Alberta a finalement signé son entente quelques jours avant le Nouveau-Brunswick en décembre 1996, un peu plus d'un an après le dépôt du projet de loi C-12.

Ottawa était d'accord pour que les ententes signées avec ces deux provinces servent de modèle aux autres provinces. De façon générale, le comité directeur du bureau principal national préconisait le modèle de déconcentration. Selon ses membres, le modèle de déconcentration était plus logique : il comportait des lignes de responsabilité plus claires malgré le fait que ceux qui étaient responsables de dispenser les services et qui étaient en charge des secteurs des services ministériels craignaient qu'il n'y ait une masse critique suffisante dans la province pour justifier le maintien de toutes les activités des centres de DRHC dans certaines régions.

Le cas de Terre-Neuve s'écarte du concept de déconcentration totale. La province a signé une entente de cogestion en mars 1997, entente qui était très différente de celle signée par l'Alberta et le Nouveau-Brunswick. Selon des fonctionnaires d'Ottawa, le comité directeur du bureau principal national était ouvert au choix des provinces (déconcentration ou cogestion) et, en septembre 1996, le ministre a dit à Brian Tobin qu'il était prêt à plier pour quelque chose d'un peu moins engageant que la déconcentration totale afin de faire accélérer les négociations. Cependant, les gens de DRHC de Terre-Neuve avaient le sentiment que certaines personnes à l'administration centrale préféraient la déconcentration à la cogestion et qu'en résistant, ils devenaient les pionniers de la cogestion, pas seulement pour Terre-Neuve mais pour d'autres provinces aussi. « En gros, nous avons pris les ententes de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick, nous avons emprunté des formulations à la déconcentration et d'autres à la cogestion et nous sommes allés à Ottawa avec cette nouvelle formulation. » Ainsi, à la place des sections traitant de transfert des responsabilités et du personnel, l'entente de Terre-Neuve contient des termes qui définissent la cogestion, y compris l'organisation du comité de gestion, qui est composé d'un nombre égal de représentants de chaque partenaire, et celle des Comités régionaux de développement du marché du travail ainsi que les procédures de regroupement de services. L'annexe portant sur le regroupement des services est en fait l'une des annexes les plus volumineuses jointes à l'entente.

Le 21 avril 1997, après deux semaines de pourparlers sur la question épineuse de la langue, le Premier ministre Chrétien et son homologue provincial Bouchard ont signé une entente de principe. Cet événement a été suivi de sept mois de négociations « très intenses » sur les détails de mise en oeuvre. L'intensité des négociations ne tenait pas tellement des questions politiques mais plutôt du niveau de complexité et de détail en jeu. Contrairement aux négociations sur l'accord de principe, ces négociations ont été menées par un cadre supérieur de l'administration centrale régionale du Québec. En novembre 1997, les ministres Pettigrew et Harel, représentant respectivement Ottawa et le Québec, ont signé un accord d'exécution. Ainsi, contrairement aux ententes conclues avec les autres provinces, celle du Québec s'est faite en deux

étapes et décrivait dans les moindres détails les principes de l'entente en faisant toutefois le moins possible référence aux statuts et aux bases juridiques. L'accord d'exécution précisait dans les moindres détails ce qui devait être transféré, y compris le genre de matériel informatique et non seulement la surface de « l'aire de travail standard » ( 80 pi<sup>2</sup>) mais également le genre et les dimensions du mobilier (par exemple, table de coin : 42 x 42 x 29).

### *Questions intragouvernementales*

Comme il a été dit plus haut, certains des problèmes soulevés tenaient autant des relations au sein même du gouvernement fédéral ou provincial que des relations entre les deux paliers de gouvernement. Pour le gouvernement provincial, c'était souvent pour avoir fondu deux ministères ou plus ensemble, des ministères qui avaient des intérêts ou des responsabilités dans le domaine du développement du marché du travail. Pour le gouvernement fédéral, c'était les relations au sein de DRHC, entre les bureaux principaux régionaux et le bureau principal national, entre les différents secteurs du bureau principal national ainsi qu'entre DRHC et les agences centrales, surtout le BCP, qui étaient les moins harmonieuses.

Nous ne possédons que très peu d'information concernant les différences et les problèmes que les gouvernements des provinces ont connus. À des degrés plus ou moins importants, toutes les provinces ont connu des problèmes avec le partage des responsabilités entre les différents ministères ou portefeuilles. Au moment où il prenait en charge de nouvelles responsabilités, le Québec se lançait dans une importante réorganisation qui allait rassembler la SQDM, qui avait été créée à titre d'agence indépendante, et le ministère de la Sécurité sociale pour former le nouveau ministère de la Solidarité sociale. Ces changements ont posé des difficultés tant à l'étape de la mise en oeuvre qu'à celle des négociations. Certains de ces problèmes sont élaborés sous la rubrique « résultats ».

Ayant eu la chance d'interviewer le personnel de DRHC du bureau principal national et celui des bureaux principaux régionaux des quatre provinces ainsi que celui du BCP, nous possédons de l'information concernant les problèmes intragouvernementaux qui ont surgi au sein du gouvernement fédéral, en particulier les problèmes opposant les bureaux principaux régionaux et le bureau principal national. Ces désaccords portaient sur des questions aussi variées que le genre et le niveau de soutien apporté aux régions par le bureau principal national ou les différences fascinantes entre les intérêts et les perceptions du bureau principal national et les bureaux principaux régionaux.

De façon générale, les bureaux principaux régionaux des quatre provinces étaient satisfaits de l'aide que leur apportait le secteur fédéral-provincial de DRHC. Ce secteur était la force à la tête des négociations mais ces dernières étaient généralement menées par les régions, sauf au Québec, pour l'accord de principe; par ailleurs, la plupart des questions et parties importantes de l'entente requéraient le consentement du centre et, bien entendu, du ministre et du

Premier ministre. Si on pressait que les négociations traînaient de la patte, on mettait de la pression sur les régions. Ottawa a reçu des éloges pour la rapidité et la perspicacité dont les responsables des finances fédérales ont fait preuve en produisant ou en réagissant l'information financière. Cette aide a permis de rendre la négociation entourant le transfert du financement avec les provinces beaucoup plus facile qu'elle ne l'eut été autrement. La question du transfert des ressources humaines était moins problématique; or les fonctionnaires de DRHC des régions trouvaient par moments qu'ils travaillaient dans une mer d'information et que les outils dont ils avaient besoin pour surmonter les obstacles (pension, ancienneté, etc.) étaient hors de portée; le secteur des ressources humaines de DRHC a été pointé du doigt comme étant en partie responsable de cette situation et, peut-être plus encore, le Secrétariat du Conseil du Trésor. Cependant, il convient de souligner que malgré le transfert d'employés de Revenu Canada au Québec au début des années 1990, dans le contexte de l'Accord sur l'harmonisation fiscale, la question des transferts de ressources humaines du fédéral vers le provincial demeure relativement nouvelle.

Des différences perceptibles ont pu être dénotées entre les régions et le bureau principal national. Il ne fait aucun doute que le personnel des bureaux principaux régionaux des quatre provinces croyait qu'à défaut de sa présence et de sa participation, il n'y aurait pas eu d'entente. Il semble que ces bureaux étaient les seuls à posséder les relations propices à une entente et à avoir la confiance des provinces, et qu'eux seuls saisissaient le sens véritable du pays et ce que les provinces étaient prêtes à accepter et quels étaient les véritables intérêts de la province. En revanche, les fonctionnaires d'Ottawa croyaient fermement que sans la pression qu'ils ont exercée sur les régions et sans la logique des propositions qu'ils avaient élaborées, les régions auraient vraisemblablement échoué. Les deux parties ont convenu qu'elles avaient besoin l'une de l'autre. Néanmoins, dans certains cas, les objectifs ont été interprétés de façons bien différentes. Par exemple, à Terre-Neuve, on croyait qu'Ottawa s'opposait à la cogestion; or de son côté, Ottawa avançait que si elle préconisait la déconcentration, elle n'a en aucun temps écarté la cogestion, surtout si le gouvernement provincial penchait pour cette option. Dans une plus faible mesure, ces questions ont également été soulevées par le DRHC au Nouveau-Brunswick. Par contre, à Terre-Neuve, plusieurs questions ont semé la controverse, que ce soit le fait qu'il n'y avait pas assez de postes ouverts à Terre-Neuve, le virement de subventions prévues par l'entente axée sur la déconcentration ou le fait d'être incompris en ce qui a trait à l'importance particulière du réseau de centres d'éducation populaire dans cette province par rapport aux autres. Les liens tissés entre les fonctionnaires de DRHC de Terre-Neuve et les fonctionnaires provinciaux étaient tellement étroits qu'il était difficile de faire la différence entre les objectifs de DRHC de Terre-Neuve et ceux du gouvernement provincial. À certains égards, il semble que les embûches rencontrées au cours des négociations n'aient pas eu lieu entre le gouvernement provincial et Ottawa, mais plutôt entre les fonctionnaires des bureaux principaux régionaux de Terre-Neuve et le bureau principal national de DRHC. Ces rapports ressemblent à celui décrit par Donald J. Savoie, à savoir le lien qui existait entre les fonctionnaires régionaux de l'ancien ministère de l'Expansion économique et régionale du Nouveau-Brunswick et les fonctionnaires du

gouvernement provincial qui avaient formé un groupe de politique assez uni, mais qui avait fini par être en désaccord avec les fonctionnaires et les politiciens d'Ottawa.<sup>34</sup>

Au Québec, de telles questions n'ont pas été soulevées, (enfin, pas avec les plus hauts fonctionnaires) les hauts fonctionnaires de Montréal ayant travaillé côte à côte avec le sous-ministre et en collaboration avec le personnel du Bureau du Conseil privé. On n'a trouvé dans aucune des trois autres provinces des liens aussi serrés que ceux qui se sont tissés entre les fonctionnaires de DRHC de Terre-Neuve. Paradoxalement, c'est à Terre-Neuve que les fonctionnaires des administrations centrales régionales affirmaient que l'un de leurs objectifs principaux était de conserver la plus forte présence fédérale alors que des tensions envenimaient les relations entre les bureaux principaux régionaux et le bureau principal national.

On a dû faire face à des divergences d'opinion entre les différents secteurs du bureau principal national de DRHC : les personnes rattachées au secteur de la prestation de services et de l'assurance-emploi se souciaient naturellement des conséquences de la perte de personnel dans les régions sur le réseau des services à la clientèle et l'intégrité des politiques de développement du marché du travail de façon générale. De plus, le réseau de prestation des services avait connu des changements considérables au cours des deux années précédentes et les gestionnaires de cette direction ne voyaient pas d'un bon oeil la perspective de nouveaux changements et la possibilité d'une interruption des services. Toutefois, dès lors qu'il a été évident que le ministre et le ministère s'engageaient à tenir la promesse faite dans la déclaration du 30 mai et que les possibilités de parvenir à une entente alléchante étaient favorables, les directions ont apporté l'appui nécessaire; par exemple, ils ont aidé à déterminer le nombre d'employés équivalents à temps plein (ETP) qui participaient à la mise en application des mesures actives. Par ailleurs, si une certaine friction était apparue entre DRHC et le Bureau du Conseil privé un peu plus tôt à cause de la Revue de programmes par exemple, il semble que, selon les fonctionnaires de DRHC, le Bureau du Conseil privé ait apporté une aide précieuse aux Accords de développement du marché du travail, principalement en ce qui a trait aux négociations avec le Québec.

L'un des facteurs qui aurait pu avoir de graves conséquences sur les négociations mais qui n'a finalement eu presque aucun effet était la crainte qu'avaient les députés et des ministres fédéraux de perdre l'autorité sur des programmes mis en application dans leur comté ou leur province et sur lesquels ils avaient toujours eu de l'influence. En particulier du côté du gouvernement, les députés qui participaient à des caucus auraient pu réussir à empêcher le ministre de remettre les programmes fédéraux entre les mains des provinces. Les députés étaient certes préoccupés par les changements qui seraient apportés aux programmes de l'assurance-emploi, mais les changements dans la Partie I de la loi sur l'assurance-emploi étaient ce qu'ils appréhendaient le plus; on prévoyait d'importantes réductions des prestations accordées aux travailleurs à temps partiel et aux personnes ayant recours à l'assurance-emploi de façon répétée. On se préoccupait beaucoup moins des effets qu'auraient les changements apportés au volet de la Partie II portant sur les mesures actives. Autrement dit, la plupart des députés, (beaucoup d'entre

eux en étant à leur premier mandat en tant que députés) trop préoccupés par les changements apportés à la Partie I, n'ont pas pris le temps de réfléchir à ce que comportaient les changements qu'on proposait d'apporter aux mesures actives. Le secrétaire parlementaire pour DRHC, Robert Nault, a dirigé un comité consultatif de députés du gouvernement, qui a été informé en quelques occasions par des représentants de DRHC. Cependant, ce comité n'a pas joué un rôle décisif et, selon un fonctionnaire de DRHC, il est demeuré plutôt passif.

L'Ontario fait exception. Cette province portait — et porte encore — un intérêt beaucoup plus grand aux négociations bien que cet intérêt se soit manifesté après la signature du premier groupe d'ententes. Avec ses 101 députés au gouvernement, l'Ontario est un bon exemple de ce qu'il advient d'une question lorsque les députés sont à la fois nombreux et ont la situation en main. Cette province n'a toujours pas conclu d'Accord de développement du marché du travail, et une des principales raisons qui explique cette situation est l'entêtement du caucus libéral et de certains ministres libéraux déterminants à ne pas léguer des programmes portant sur l'emploi, la formation et autres sujets connexes au gouvernement d'une province qui, aux yeux de bien des députés, est l'antithèse des idéaux du Parti libéral. Par ailleurs, le ministre principal du Nouveau-Brunswick, Doug Young, également ministre de DRHC, travaillait à ce que le plus de provinces possible signent une entente en réponse à l'offre du 30 mai. Dans les autres provinces, les ministres fédéraux étaient informés séparément sur les négociations et l'entente proposée pour leur province mais, bien qu'ils aient exprimé leur mécontentement, ils n'ont pas rejeté les ententes proposées ni demandé de changements. Bref, s'il y avait eu plus de ministres ou de députés (surtout des députés expérimentés) dans ces provinces qui avaient été au courant de la question et préoccupés par cette question, les résultats auraient pu être différents. À la fin cependant, les députés n'ont pas joué de rôle déterminant dans l'élaboration des Accords de développement du marché du travail qui ont été signés.

On a constaté des retards dans les dernières étapes, lorsque les ententes provisoires de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick ont été soumises au Cabinet fédéral. Puisque le Cabinet n'avait pas participé directement à l'approbation de la proposition du 30 mai, à l'exception de ministres importants du Québec, les ententes provisoires ont soulevé beaucoup de questions. Cette situation a entraîné des retards et, à un moment donné, on a craint que les négociateurs fédéraux ne soient obligés de retourner vers les provinces qui demandaient des changements. Finalement, le Cabinet a approuvé les ententes sans modifications, après que les fonctionnaires du BCP eurent joué un rôle essentiel en veillant à ce que les précisions et les renseignements demandés par les membres du Cabinet leur soient fournis dans des délais très serrés.

Globalement, il importe de souligner que, malgré le fait que les négociations étaient principalement menées par des hauts fonctionnaires dans les deux parties, la plupart des fonctionnaires voyaient les négociations comme une procédure hautement politique. Et encore, la question, soulevée directement à cause de l'agitation entourant le référendum du Québec de 1995 était aussi importante pour les dirigeants politiques du gouvernement fédéral que pour ceux du Québec. Les fonctionnaires du Bureau du Conseil privé ont suivi de près les négociations et les

députés du Cabinet du Premier ministre ont aussi exercé une attentive surveillance générale. Ottawa considérait l'opinion publique du Québec (surtout l'opinion reliée au consensus du Québec) comme étant cruciale. Des sondages étaient faits de façon continue auprès de personnages importants de Montréal afin d'évaluer l'ampleur de l'appui de la communauté québécoise aux propositions fédérales; on visait par ces sondages à élaborer une proposition que le PQ aurait beaucoup de mal à refuser, étant donné l'enthousiasme que manifesterait pour cette offre d'autres groupes participant au consensus du Québec.

L'enceinte politique des autres provinces s'est également intéressée de près à cette question. Elle a été au cœur d'intenses pourparlers au cabinet de Terre-Neuve et le Premier ministre du Nouveau-Brunswick, Frank McKenna, a débattu de la question directement avec le Premier ministre. Au Québec, le projet d'entente a suscité des discussions intenses et de l'opposition au Cabinet, jusqu'il soit décidé qu'« au chapitre du coût politique, il valait mieux accepter l'entente que de la rejeter »<sup>35</sup>. Si l'on ne tient pas compte du Québec, le climat politique dans son ensemble était important. Avant et juste après le référendum du Québec, il y avait de la bonne volonté dans l'air et le gouvernement semblait enclin à faire preuve de souplesse; c'est dans cette période que les Accords de développement du marché du travail ont été négociés. À la fin de 1996, cependant, le climat a commencé à changer et Ottawa adoptait la méthode dure dans ses pourparlers avec les provinces en général mais surtout avec le Québec. Ce changement d'attitude a été adopté par tous les députés présents à la Chambre des communes. Plus d'un fonctionnaire de DRHC a remarqué que s'il avait fallu que les négociations soient retardées, peu importe le nombre de jours, il est fort probable que plusieurs ententes, voire toutes les ententes, n'auraient pas été signées.

## Résultats

En 1998, neuf des dix provinces avaient signé une entente, la Saskatchewan étant la dernière d'entre elles. Une entente avec l'Ontario n'avait toujours pas été conclue entre les parties. Les ententes signées avec l'Alberta, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et le Québec ont donné la note aux autres ententes. Les points saillants de ces quatre ententes (portée de l'entente, financement des programmes, visibilité fédérale, etc.) sont résumés dans l'Annexe 2. La description des volets de l'entente de principe avec le Québec n'est pas très précise, par contre l'accord d'exécution fournit de plus amples détails, du moins en ce qui a trait à la question du transfert des ressources humaines et les procédures de surveillance et de mise en application conjointes.

Il convient de résumer les divers facteurs mentionnés par les principaux participants pour tenter d'expliquer cette suite d'accords. Il est question d'abord et avant tout de l'ordre du jour des négociations avec le Québec. Le PQ et le Parti libéral demandaient depuis longtemps l'autorité sur la formation du marché du travail, secondés et encouragés par l'opinion générale du public. Si des discussions étaient incessamment en cours sur la possibilité de légèrer

aux provinces certaines des mesures actives, (surtout depuis 1994, la question ayant été à l'ordre du jour de la Revue de programmes et de la revue de la sécurité sociale) l'élément déclencheur de l'accélération du processus de négociations était le référendum du Québec et le besoin manifeste de prouver aux Québécois que le fédéralisme était un système politique qui pouvait fonctionner. Pour démontrer cette hypothèse, il suffisait de répondre avec souplesse et enthousiasme aux revendications de longues dates du Québec. Pour tenir cette promesse, nombre de facteurs supplémentaires sont entrés en jeu : d'abord, le ministre de DRHC de l'époque, Doug Young, s'était fermement engagé à élaborer un ensemble de propositions qui allait non seulement répondre aux attentes des provinces, mais même les dépasser sous certains aspects, qui satisfierait les demandes du Québec et des autres provinces tout en conservant un rôle à Ottawa dans certains secteurs qualifiés de « pan-canadiens » et tout en étant juste avec les employés de DRHC qui allaient devoir se diriger vers le secteur public provincial. Cet engagement ministériel se reflétait dans les changements organisationnels (ou peut-être coïncidait-il avec ces changements) qui avaient eu lieu au sein même de DRHC; de plus, le secteur de la politique et des relations entre les deux paliers de gouvernement avait un rapport hiérarchique direct avec le député et tous travaillaient à l'élaboration d'une offre qui conduirait à la signature d'une entente avec les provinces, en dépit de la crainte de la déconcentration ou de l'opposition à ce concept entretenue par certaines personnes du ministère. L'appui et les conseils du Bureau du Conseil privé semblaient essentiels pour en venir à une conclusion heureuse aux négociations, surtout dans le cas du Québec. Il ne fait aucun doute que le ministère avait un plan d'action qu'il entendait respecter, un plan qui était centré sur l'offre du 30 mai et qui a alors été mis en application par le secteur des relations entre les deux paliers de gouvernement. Le successeur de M. Young à DRHC, Pierre Pettigrew, s'est lui aussi engagé à mener à bien les négociations et, à ce chapitre, il a su contribuer à l'atteinte de cet objectif grâce à ses talents diplomatiques.

Le plus étonnant dans la façon de faire du fédéral, et qui a mené aux résultats que nous connaissons, c'est le fait qu'il ait mis ses cartes sur table dès le début du processus et que ce que ces cartes contenaient (l'offre) dépassait de beaucoup les attentes des provinces ou même ce qu'elles étaient en mesure d'accepter. Pour s'assurer du résultat, des ajustements ont été apportés aux grandes lignes, surtout en ce qui a trait au calendrier. Toutefois, la définition fondamentale des mesures actives et des allocations de financement initial de l'offre finale était très près de ce que contenait l'offre du 30 mai. Cette façon de faire optimale et transparente a contribué à construire un climat de confiance et a indubitablement réduit le temps qu'ont duré les négociations.

Les fonctionnaires de DRHC des régions, qui étaient au premier plan des négociations, ont également joué un rôle crucial; ils ont amené leurs homologues provinciaux à élaborer l'entente finale et à la faire accepter. La création d'un climat de confiance avec les provinces et à plus forte raison encore les négociations portant sur le transfert des ressources humaines avec les trois provinces ayant signé une entente axée sur la déconcentration auraient été impossibles à réaliser sans la participation des fonctionnaires régionaux. De plus, les bureaux principaux régionaux de Terre-Neuve ont, par leur simple participation à l'Accord de

développement du marché du travail, joué un rôle déterminant en dirigeant le gouvernement provincial vers le modèle de cogestion.

Enfin, il convient de souligner encore une fois que le climat politique général (qui a résulté en grande partie de la bonne volonté qui planait avant et après le référendum au Québec) est un facteur qui a du poids. Cependant, moins d'un an après le référendum, le fédéral s'est endurci et était moins enclin à faire des compromis, avec Québec comme avec les autres provinces. Ce changement d'attitude a pu être observé au cabinet comme au caucus tout comme avec le grand public de tout le Canada, à moins forte raison avec le public québécois.

Notre difficulté à joindre les fonctionnaires provinciaux explique que nous ne puissions en dire long sur les raisons qui ont amené les provinces à signer les ententes, qu'elles soient axées sur la déconcentration ou sur la cogestion. L'information obtenue de fonctionnaires fédéraux et de rapports de presse nous permettent d'avancer les motifs suivants. Pour une province comme Terre-Neuve, l'entente avait une signification éminente. Quoique la province ait été mécontente de la suppression progressive du financement pour les centres d'éducation populaire, la chance d'avoir une influence directe sur l'élaboration des mesures actives telles que mises en application était très attirante. Ce qui a influencé des provinces comme l'Alberta et le Nouveau-Brunswick dans leur prise de décision, c'était de pouvoir obtenir le contrôle sur des programmes qui, selon elles, relevaient de la compétence provinciale, ou que la province pourrait être plus apte à exécuter; le financement relatif à ces programmes les attirait également. La chance de pouvoir réduire la pression financière pesant sur leurs budgets de sécurité sociale en réussissant à inscrire des prestataires d'assurance sociale à des programmes de mesures actives financés par l'assurance-emploi peut être considérée comme un facteur, mais pas un facteur déterminant dans le choix du type d'entente. Les volets de l'entente portant sur la mise en commun de l'information étaient perçus comme préconisant une situation où tout le monde gagne car ils permettaient aux provinces comme au gouvernement fédéral de réduire la fraude et d'améliorer la qualité des services offerts. Le partage de l'autorité et des responsabilités des fonctions reliées au marché du travail d'un grand nombre de ministères provinciaux a assurément réduit l'efficacité des provinces dans la création d'une situation élaborée et les désavantage d'une quelconque façon. Un certain nombre de provinces, comme la Nouvelle-Écosse et la Saskatchewan, et pas seulement Terre-Neuve, se sont détournées de la déconcentration pour embrasser la cogestion.

Le Québec a signé son entente de principe suite à de longs débats en cabinet et vraisemblablement après avoir revu toutes ses options de stratégie. Force est de constater que l'entente contenait des volets alléchants, notamment la disponibilité de cadres fédéraux formés et loyaux, désireux d'aller travailler dans la sphère provinciale pour se lancer dans la mise sur pied de nouvelles organisations qui serviraient à mettre en application les mesures actives sous l'autorité du Québec. Le Québec aura ainsi la chance de faire preuve de sa bonne volonté de prendre sous sa tutelle des employés fédéraux, promesse qu'il avait déjà faite, mais dans une plus grande proportion, et qu'il devrait respecter si jamais le projet de souveraineté du Québec se réalisait. À

la fin, le Québec ne pouvait tout simplement pas rejeter l'offre qui lui était faite; s'il l'avait rejetée, il aurait perdu de la crédibilité aux yeux d'importants secteurs de la collectivité québécoise. Le milieu des affaires et le monde de l'éducation se proposaient en faveur de l'offre et les médias du Québec en parlaient sur un ton positif. Sur le plan symbolique, il est difficile pour le gouvernement du Québec de prétendre qu'il a cédé uniquement aux seules pressions d'Ottawa.

La signature des Accords de développement du marché du travail ne représentait que les résultats immédiats. Tel que convenu dans les ententes, il restait beaucoup de points à discuter et à négocier comme, par exemple, la mise sur pied de procédures communes et l'établissement d'objectifs. De même, des problèmes imprévus dans des domaines comme le partage des données et le rattachement des systèmes d'information fédéraux et provinciaux pourraient retarder certains aspects de l'accord. Bien que des rapports préliminaires aient présenté les effets des mesures actives depuis qu'elles relèvent du gouvernement provincial, les prochaines années vont nous en apprendre davantage à ce sujet. Il est toutefois possible de rendre compte de l'opinion de ceux qui sont au front, c'est-à-dire les fonctionnaires de DRHC des régions; on peut séparer en deux catégories le degré de satisfaction du personnel de DRHC des régions : les fonctionnaires de DRHC de trois provinces se disaient plutôt heureux, alors que ceux d'une province affirmaient qu'ils auraient préféré que les choses tournent autrement.

À Terre-Neuve en particulier, le personnel des bureaux principaux régionaux et le gouvernement provincial semblaient satisfaits de leur principe de cogestion. Il est question dans l'entente d'un secrétariat dont les bureaux sont situés dans l'édifice de la confédération du gouvernement de Terre-Neuve; ce secrétariat assure les services de bureau du comité de gestion et des conseils régionaux.<sup>36</sup> Bien entendu, le DRHC est responsable de la mise en application des cinq mesures actives, mais le gouvernement de Terre-Neuve a droit de veto sur la façon dont il met les mesures en application grâce au conseil mixte de gestion et aux conseils régionaux. Les membres de la chambre d'assemblée de la province participent de près au travail des conseils régionaux. Quant à eux, les fonctionnaires de DRHC croient qu'ils ont largement contribué à conserver la présence et la visibilité du gouvernement fédéral et que, puisqu'ils travaillent en étroite collaboration avec les fonctionnaires provinciaux, ils sont très bien placés pour évaluer les besoins de la province et les problèmes qui y surviennent.

Les fonctionnaires de DRHC en Alberta voyaient d'un assez bon œil le fonctionnement de l'ADMT et n'ont formulé aucune préoccupation quant à la qualité ou à la quantité d'information concernant l'exécution des mesures d'intervention directe. Ils avaient toutefois l'impression que l'administration centrale régionale de l'Alberta n'avait pas la capacité suffisante pour se charger des fonctions qui lui restait à assumer. Puisqu'ils conservaient la responsabilité des programmes pour les jeunes et les autochtones et des analyses sur les besoins du marché du travail albertain, ils ont fait valoir qu'ils manquaient maintenant d'effectifs, avec la perte de certains membres clés du personnel au profit de la province.

Au Québec, les cadres supérieurs de DRHC acceptaient plutôt bien l'accord de déconcentration. Les fonctionnaires fédéraux avaient pris une part active aux différents processus de mise en oeuvre de l'accord, surtout en raison des exigences détaillées précisées dans l'accord de mise en oeuvre. C'est pourquoi ils ont une bonne idée de la place qu'occupent les politiques et les programmes consacrés au marché du travail dans cette province. Des articles de journaux indiquent que les évaluations menées par la Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique du ministère de la Solidarité sociale montrent que la province éprouve des difficultés à élaborer les nouveaux programmes, ce qui s'explique en bonne part par la nécessité de fusionner pas moins de trois organismes.<sup>37</sup> De plus, le Québec s'efforce de mettre en place un mécanisme d'exécution très centralisé dans un domaine où DRHC a appliqué traditionnellement une approche décentralisée. En termes d'impacts, on constate une diminution dans la proportion de clients qui effectuent un retour réussi sur le marché du travail. Les médias rapportent qu'Emploi-Québec est incapable d'apporter le soutien financier à des clients dont les programmes de formation ont été approuvés.<sup>38</sup> Devant l'apparition de ces problèmes, des députés libéraux de l'Ontario allèguent que tout accord conclu avec l'Ontario devrait comporter des dispositions beaucoup plus strictes quant aux conditions et aux contrôles. Tout en reconnaissant que la création d'un nouvel organisme comme Emploi-Québec ne se fasse pas sans accroc et que le Québec soit critiqué publiquement, les fonctionnaires de DRHC se sont dits satisfaits du fait que le Québec prend au sérieux le processus d'évaluation et ses résultats. De façon générale, DRHC semble satisfait de la relation de travail qu'il a établie avec le Québec et le Comité mixte dans la mise en oeuvre de l'accord sur le marché du travail.

Les fonctionnaires de DRHC du Nouveau-Brunswick sont moins enthousiastes : après avoir travaillé pendant un an selon les dispositions de la nouvelle organisation, ils ne savent plus trop si chacun des programmes a la portée qu'il devait avoir. Selon eux, une entente de cogestion leur aurait fourni beaucoup plus d'information et de pouvoir sur la façon dont les programmes étaient exécutés. Ils ont aussi exprimé qu'ils doutaient de la capacité du gouvernement du Nouveau-Brunswick à mettre en application les différentes mesures actives. Cette crainte venait du fait que deux ministères y participent, *Advanced Education and Labour* et *Human Resources Development* et que les liens et les relations entre les deux sont relativement difficiles. Ils ont remarqué, entre autres, que le Nouveau-Brunswick n'utilisait pas tout le financement qui lui était accordé et qu'il semblait éprouver des difficultés à choisir les clients et à les inscrire aux programmes et que le service n'était pas aussi solidement établi dans les régions rurales qu'il ne l'était avec DRHC. De plus, ils étaient déçus de la vérification très superficielle des dépenses faites à même les fonds de l'assurance-emploi, vérification faite par le vérificateur général de la province.

La question principale que se posent un grand nombre de fonctionnaires d'Ottawa et des régions est la mesure dans laquelle DRHC a conservé la capacité d'élaborer une stratégie du marché du travail nationale et intégrée. Cette question laisse supposer que DRHC n'a plus la masse critique requise en matière de savoir-faire, surtout sur le terrain, étant donné l'asymétrie des rôles de ses bureaux régionaux partout au Canada et le fait que ses pouvoirs ont été répartis

dans diverses compétences. La Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre, organisme consultatif fédéral (aboli au début de 1999), s'est dit d'avis que le transfert des responsabilités aux provinces a produit « un système inégal et inéquitable » pour les Canadiens.<sup>39</sup> Un fonctionnaire de DRHC affirmait qu'à tout le moins, Ottawa aurait pu y mettre un peu plus du sien pour s'assurer que les dispositions soient plus sévères et qu'elles soumettent les provinces à certaines normes de rendement. Du même souffle, il a reconnu qu'il aurait été difficile et hypocrite de demander aux provinces d'accepter de telles normes étant donné que le DRHC n'a lui-même jamais tenté de façon concrète de se soumettre à ce genre de normes ! Il apparaît donc que de plusieurs façons, le potentiel que possédaient le DRHC et ses prédécesseurs à un moment donné n'a jamais été pleinement exploité. C'est ce qu'il importera de se souvenir dans cinq ou dix ans, lorsque viendra le temps de voir si les promesses des Accords de développement du marché du travail ont porté fruit.

## VII. Leçons à retenir en matière de gestion publique

Notre étude a voulu, en bonne part, examiner comment Ottawa et onze provinces et territoires ont pu négocier une série d'accords sur une question litigieuse et de longue date, c'est-à-dire les rôles respectifs des deux niveaux de gouvernement dans le domaine des programmes de développement du marché du travail. Cependant, il s'agit, avant tout, d'une étude de cas sur la gestion de la planification et de la négociation de changements apportés aux tâches et aux responsabilités intergouvernementales. Nous concluons donc en livrant notre interprétation des leçons qui peuvent être tirées de cette expérience en gestion publique. Nous reconnaissons, bien sûr, les limites d'une généralisation à partir d'un cas unique. Toutefois, il s'agit d'un cas significatif, si l'on considère que le gouvernement fédéral a été en mesure de conclure ces négociations sur une note généralement perçue comme positive.

À notre point de vue, six grandes leçons se dégagent de cette expérience. Le ministère chargé de négocier doit s'assurer des conditions suivantes :

- établir des relations verticales solides entre l'administration centrale du ministère et ses bureaux régionaux et locaux, étant donné que ces derniers vont vraisemblablement entretenir les liens les plus étroits avec leurs homologues provinciaux ;
- tisser des liens horizontaux solides entre les différents groupes fonctionnels à l'administration centrale, du fait que les accords intergouvernementaux sont invariablement multidimensionnels en ce qu'ils regroupent des enjeux de nature politique, des principes directeurs, des questions relevant des relations intergouvernementales, des aspects financiers et des questions liées aux ressources humaines ;
- l'administration centrale du ministère établit le cadre d'orientation, délègue les responsabilités des négociations aux intervenants sur le terrain, tout en informant la fonction responsable du processus afin de maintenir fermement le cap sur les objectifs visés ;

- les organismes centraux chargés des questions de politiques, des principes directeurs et de la gestion doivent participer pleinement au processus de façon à assurer une gestion coordonnée des questions pangouvernementales ;
- les bureaux régionaux doivent être suffisamment informés et conseillés de façon à ce qu'ils puissent reconnaître les moments où les dimensions politiques des négociations nécessitent l'attention des personnes habilitées à prendre les décisions sur le plan politique ;
- les questions concernant les ressources humaines doivent être examinées dès le début, afin qu'elles puissent être gérées comme des dimensions intégrales du processus de négociation ;
- il faut faire preuve du plus de transparence possible dans l'offre qui est faite à toutes les provinces, tout en prévoyant des ajustements ultérieurs afin d'assurer un traitement uniforme, le cas échéant.

À la lumière de la description du processus de négociation que nous avons livrée, ces leçons apparaissent simplement comme de bonnes règles de gestion. C'est effectivement le cas. Toutefois, nous devons garder en mémoire qu'entre autres choses (en plus de la chance), le succès ne dépend pas seulement de la reconnaissance des bonnes règles de gestion au début du processus, mais aussi de la volonté de les appliquer tout au long de ce qui peut s'avérer une démarche difficile à l'issue incertaine.

## Notes

1. On trouvera une analyse détaillée et une évaluation plus précise des accords dans Thomas Klassen, « The Federal-Provincial Labour Market Development Agreements: Brave New Model of Collaboration? » dans H. Lazar and T. McIntosh (éd.) *Federalism, Democracy and Labour Market Policy in Canada* (Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Queen's University, 2000).
2. Ces facteurs sont parmi les premiers que Richard Simeon a identifiés, *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 1972).
3. J.S. Dupré, « The Workability of Executive Federalism in Canada, » in H. Bakvis and W. Chandler (eds.) *Federalism and the Role of the State* (Toronto: University of Toronto Press, 1987), pp. 236-258.
4. Donald J. Savoie, *Federal-Provincial Collaboration: the Canada-New Brunswick General Development Agreement* (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1981).
5. Pour en savoir davantage sur l'histoire de la contribution d'Ottawa au développement du marché du travail, voir John Hunter, *The Employment Challenge: Federal Employment Policies and Programs, 1900-1990* (Ottawa: Government of Canada, 1993).
6. Tiré de S. Dupré et al., *Federalism and Policy Development: The Case of Adult Occupational Training in Ontario* (Toronto: University of Toronto Press 1973), p. 30.
7. Ibid., p. 15.
8. Tiré de la même source. p. 49.
9. Rodney Haddow, « Federalism and Training Policy in Canada: Institutional Barriers to Economic Adjustment, » in F. Rocher and M. Smith (eds.) *New Trends in Canadian Federalism* (Peterborough, Ont: Broadview 1995), p. 343.
10. Pour obtenir plus de détails, voir le document de Peter Aucoin et Herman Bakvis : « Consolidating Cabinet Portfolios: Australian Lessons for Canada » *Canadian Public Administration* 36 (1993), 392-420.
11. La principale composante (85 % des équivalents temps plein (ETP) du nouveau ministère) de l'ancien ministère de l'Emploi et de l'Immigration, sans la Direction de l'immigration; suivait le volet de l'assistance sociale de Santé et Bien-être social Canada (10 % des ETP); le reste regroupait tout le personnel de Travail Canada et d'une partie du Secrétariat d'État et de Multiculturalisme et Citoyenneté Canada.
12. P. Aucoin and D. J. Savoie (éds.) *Managing Strategic Change: learning From Program Review* (Ottawa: CCMD, 1998).
13. Herman Bakvis, « Shrinking the House of HRIF: Program Review and the Department of Human Resources Development, » dans G. Swimmer (éd.) *How Ottawa Spends, 1996-97* (Ottawa: Carleton University Press, 1996), p. 133-70.

14. H. Bakvis, «Getting the Giant to Kneel: A New Human Resources Delivery Network for Canada », dans R. Ford et D. Zussman (éds.) *Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada* (Toronto: KPMG/IPAC, 1997), p. 154-71.
15. Voir sa Note du sous-ministre : Proposition fédérale sur le développement de la main-D'oeuvre (Ottawa, DRHC, juin 1994).
16. Herman Bakvis, «Shrinking the House of HRIF ».
17. Pierre April, « Bourbeau fait l'unanimité sur le rapatriement de tous les pouvoirs touchant la main-d'oeuvre » *Le Devoir*, 14 décembre 1990, A2.
18. Conseil des ministres sur la réforme et le renouvellement des politiques sociales, « Report to Premiers, » Décembre 1995, p. 10.
19. Ibid, p. 13.
20. Ibid, p. 15-16.
21. Ibid, p. 16.
22. Ibid, p. 15.
23. Cabinet du Premier ministre, *Communiqués*, « The Prime Minister Delivers on Referendum Commitments with Initiatives for Change, » 27 novembre 1995.
24. Développement des ressources humaines Canada, Communiqué de presse, « The Prime Minister Delivers on Referendum Commitments with Initiatives for Change », 27 novembre 1995.
25. Citée dans Rhéal Séguin, « Ottawa to get out of job training; Quebec unhappy with timetable », *Globe and Mail*, 24 février 1996, A4.
26. Edward Greenspon, «Young Pledges Move Out of Training », *Globe and Mail*, Toronto, 1<sup>er</sup> mars 1996, A4.
27. Développement des ressources humaines Canada, *Communiqués*, « Government of Canada Offers Provinces and Territories Responsibility for Active Employment Measures, » 30 mai 1996; Développement des ressources humaines Canada, « Getting Canadians Back to Work: A Proposal to Provinces and Territories for a New Partnership in the Labour Market », 30 mai 1996.
28. Judy M. Foote, ministre, Development and Rural Renewal, Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, lettre à l'Honorable Douglas Young, ministre, Développement des ressources humaines, gouvernement du Canada, 11 septembre 1996.
29. Donald J. Savoie, *Federal-Provincial Collaboration*.
30. Edward Greenspon, « Quebec gets job-training role Ottawa cedes control », A7.

31. Le précédent a été établi par l'accord d'harmonisation fiscale entre Ottawa et Québec, par lequel le Québec se chargeait de l'administration de la taxe fédérale sur les produits et services (TPS), ce qui supposait le transfert d'une certaine partie de l'effectif de Revenu Canada à la fonction publique du Québec.
32. Dans le cas du Québec, le nombre final de personnes transférées se rapprochait davantage de 1 010.
33. Les assurances données par le fédéral à cet égard se fondaient sur la définition de ce qui constitue une « offre d'emploi raisonnable » aux termes de la Directive sur le réaménagement des effectifs. (Ottawa, Secrétariat du Conseil du Trésor, juillet 1996).
34. Donald J. Savoie, *Federal-Provincial Collaboration*.
35. Edward Greenspon, « Quebec gets job-training role Ottawa cedes control », A7.
36. [www.gov.nf.ca/hre/wiconcert/Service.htm](http://www.gov.nf.ca/hre/wiconcert/Service.htm)
37. « Les assistés sociaux sont les grands perdants », *Le Droit*, 18 février 1999, 2; voir aussi « La confusion règne à Emploi-Québec », *La Presse*, 19 février 1999, A1, A2.
38. « Separatist cause damaged by crisis, PQ minister says », *Globe and Mail*, 20 août 1999.
39. Rapport préliminaire, cité dans le *Globe and Mail*, 26 novembre 1998, A4.

**Tableau 1**  
**Distribution prévue de la subvention de l'assurance-emploi**  
**en vertu de la nouvelle Entente sur le marché du travail, 1995-1996 à 1999-2000**

<b>Fonds / Année</b>	<b><u>1995-1996</u></b> M\$	<b><u>1996-1997</u></b> M\$	<b><u>1997-1998</u></b> M\$	<b><u>1998-1999</u></b> M\$	<b><u>1999-2000</u></b> M\$
Fonds alloués aux provinces et aux territoires pour les mesures actives					
1. Développement de l'assurance-emploi (AE)	1 214	1 172	1 150	1 150	1 150
2. Réinvestissement dans l'AE	0	175	380	600	700
Total des sommes gérées par les provinces	1 214	1 347	1 530	1 750	1 850
3. Soutien au revenu pour les prestataires d'AE	500	500	500	500	500
4. Activités pancanadiennes	186	228	250	250	250
5. Fonds pour les emplois transitoires	0	60	140	100	0
Total des sommes gérées par le fédéral	186	288	390	350	250
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>1 900</b>	<b>2 135</b>	<b>2 420</b>	<b>2 600</b>	<b>2 600</b>

Source : Adapté de : Développement des ressources humaines Canada, annexe d'une lettre envoyée aux provinces par J.-J. Noreau, sous-ministre, juin 1996.

Note : Les sommes inscrites sous la rubrique \*activité pancanadienne\* comprennent les fonds alloués à l'échelle nationale. Les fonds alloués aux provinces ne comprennent pas les fonds supplémentaires qui ont été accordés pour compenser les frais d'administration des provinces ayant conclu une entente axée sur la déconcentration.

**Tableau 2**  
**Distribution prévue de la subvention de l'assurance-emploi**  
**En vertu de la nouvelle Entente sur le marché du travail, 1995-1996 à 1999-2000**  
**(milliers \$)**

**ALBERTA**

Fonds / Année	<u>1995-1996</u>	<u>1996-1997</u>	<u>1997-1998</u>	<u>1998-1999</u>	<u>1999-2000</u>
Fonds maximums programmes gérés par la province					
UPCA/Partie II (Base)	86 695	81 857	80 454	80 591	80 714
Réinvestissement	0	7 858	17 063	26 941	31 431
<b>Total - fonds maximums pour les programmes gérés par la province</b>	<b>86 695</b>	<b>89 715</b>	<b>97 517</b>	<b>107 532</b>	<b>112 145</b>
Partie I (admissibilité aux prestations)	36 821	36 821	36 821	36 821	36 821
Responsabilité pancanadiennes					
Soutien au revenu suivant les mesures actives					
Permanent	7 782	10 997	10 997	10 997	8 074
Transitoire	0	792	1 942	1 375	0
<b>Total - responsabilités canadiennes</b>	<b>7 782</b>	<b>11 789</b>	<b>12 939</b>	<b>12 372</b>	<b>8 074</b>
<b>Total général</b>	<b>131 298</b>	<b>138 325</b>	<b>147 277</b>	<b>156 725</b>	<b>157 040</b>

\* Les fonds supplémentaires alloués pour des fins administratives aux provinces qui prennent en charge des programmes et les volets traitant du Service national d'emploi feront l'objet de discussions ultérieures.

\*\* Fonds maximums accordés en vertu de l'Entente sur le marché du travail pour les provinces et les territoires qui adoptent l'offre intégrale portant sur le marché du travail du 30 mai.

**Tableau 3**  
**Distribution prévue de la subvention de l'assurance-emploi**  
**en vertu de la nouvelle Entente sur le marché du travail, 1995-1996 à 1999-2000**  
**(milliers \$)**

**TERRE-NEUVE**

<b>Fonds / Année</b>	<b><u>1995-1996</u></b>	<b><u>1996-1997</u></b>	<b><u>1997-1998</u></b>	<b><u>1998-1999</u></b>	<b><u>1999-2000</u></b>
Fonds maximums programmes gérés par la province					
UPCA Partie II (Base) <small>fonds gérés par la province programmes**</small>	49 458	51 676	51 121	51 504	51 849
Réinvestissement	0	15 988	34 716	54 815	63 950
<b>Total B fonds maximums pour les programmes gérés par la province</b>	<b>49 458</b>	<b>67 664</b>	<b>85 837</b>	<b>106 319</b>	<b>115 799</b>
Soutien au revenu selon les mesures actives					
Partie I (Admissibilité aux prestations)	26 059	26 059	26 059	26 059	26 059
Responsabilité pancanadiennes					
Permanent	2 270	16 076	16 076	16 076	2 340
Transitoire	0	9 198	22 560	15 966	0
<b>Total B responsabilités pancanadiennes</b>	<b>2 270</b>	<b>25 274</b>	<b>38 636</b>	<b>32 042</b>	<b>2 340</b>
<b>Total général</b>	<b>77 787</b>	<b>118 997</b>	<b>150 532</b>	<b>164 420</b>	<b>144 198</b>

\* Les fonds supplémentaires alloués pour des fins administratives aux provinces qui prennent en charge des programmes et les volets traitant du Service national d'emploi feront l'objet de discussions ultérieures.

\*\* Fonds maximums accordés en vertu de l'Entente sur le marché du travail pour les provinces et les territoires qui adoptent l'offre intégrale portant sur le marché du travail du 30 mai.

**Tableau 4**  
**Distribution prévue de la subvention de l'assurance-emploi**  
**en vertu de la nouvelle Entente sur le marché du travail, 1995-1996 à 1999-2000**  
**(milliers \$)**

**NOUVEAU-BRUNSWICK**

Fonds / Année	<u>1995-1996</u>	<u>1996-1997</u>	<u>1997-1998</u>	<u>1998-1999</u>	<u>1999-2000</u>
Fonds maximums programmes gérés par la province					
Province (Base) UPCA/Partie II**	49 028	47 189	46 425	46 544	46 651
Réinvestissement	0	9 213	20 005	31 587	36 852
<b>Total B fonds maximums pour les programmes gérés par la province</b>	<b>49 028</b>	<b>56 402</b>	<b>66 430</b>	<b>78 131</b>	<b>83 503</b>
Soutien au revenu selon les mesures actives					
Partie I (Admissibilité aux prestations)	23 402	23 402	23 402	23 402	23 402
Responsabilité pancanadiennes					
Permanent	12 744	13 656	9 410	3 080	2 488
Transitoire	0	4 928	12 088	8 555	0
<b>Total B responsabilités pancanadiennes</b>	<b>12 744</b>	<b>18 584</b>	<b>21 498</b>	<b>11 635</b>	<b>2 488</b>
<b>Total général</b>	<b>85 174</b>	<b>98 388</b>	<b>111 330</b>	<b>113 168</b>	<b>109 393</b>

\* Les fonds supplémentaires alloués pour des fins administratives aux provinces qui prennent en charge des programmes et les volets traitant du Service national d'emploi feront l'objet de discussions ultérieures.

\*\* Fonds maximums accordés en vertu de l'Entente sur le marché du travail pour les provinces et les territoires qui adoptent l'offre intégrale portant sur le marché du travail du 30 mai.

**Tableau 5**  
**Distribution prévue de la subvention de l'assurance-emploi**  
**en vertu de la nouvelle Entente sur le marché du travail, 1995-1996 à 1999-2000**  
**(milliers \$)**

**QUÉBEC**

<u>Fonds / Année</u>	<u>1995-1996</u>	<u>1996-1997</u>	<u>1997-1998</u>	<u>1998-1999</u>	<u>1999-2000</u>
Fonds maximums programmes gérés par la province					
Province programmes** UPCA/Partie I (Basé)	355 655	344 343	339 464	340 959	342 304
Réinvestissement	0	54 266	117 834	186 053	217 062
<b>Total B fonds maximums pour les programmes gérés par la province</b>	<b>355 655</b>	<b>398 609</b>	<b>457 298</b>	<b>527 012</b>	<b>559 366</b>
Soutien au revenu selon les mesures actives					
Partie I (Admissibilité aux prestations)	143 449	143 449	143 449	143 449	143 449
Responsabilité pancanadiennes					
Permanent	20 624	28 626	28 626	28 626	22 042
Transitoire	0	18,256	44,783	31,692	0
<b>Total B responsabilités pancanadiennes</b>	<b>20 624</b>	<b>46 882</b>	<b>73 409</b>	<b>60 318</b>	<b>22 042</b>
<b>Total général</b>	<b>519 728</b>	<b>588 940</b>	<b>674 156</b>	<b>730 779</b>	<b>724 857</b>

\* Les fonds supplémentaires alloués pour des fins administratives aux provinces qui prennent en charge des programmes et les volets traitant du Service national d'emploi feront l'objet de discussions ultérieures.

\*\* Fonds maximums accordés en vertu de l'Entente sur le marché du travail pour les provinces et les territoires qui adoptent l'offre intégrale portant sur le marché du travail du 30 mai.

**Tableau 6**  
**Prévision des ressources administratives liées à l'assurance-emploi en vertu de la nouvelle Entente sur le marché du travail**  
 en vigueur à partir de l'année 1997-1998

Fonds / Année	TN	NÉ	NB	IPE	QUÉ	ONT	MAN	SASK	ALTA	TNO	CB	YUK	TOTAL
Équivalents temps plein	177	196	170	49	1 084	1 007	118	114	204	24	470	7	3 620
Fonds d'exploitation (milliers \$)	7 080	8 195	7 240	2 115	46 269	44 612	4 759	4 681	7 712	1 534	17 292	329	151 818
Avantages sociaux (milliers \$)	1 115	1 254	1 142	338	7 286	6 721	735	717	1 202	224	2 819	52	23 605
<b>Total des fonds disponibles</b>	<b>8 195</b>	<b>9 449</b>	<b>8 382</b>	<b>2 453</b>	<b>53 555</b>	<b>51 333</b>	<b>5 494</b>	<b>5 398</b>	<b>8 914</b>	<b>1 758</b>	<b>20 111</b>	<b>381</b>	<b>175 423</b>
Aménagement (milliers \$) (voir note 4 ci-dessous)	643	969	743	214	4 406	6 071	562	708	759	155	2 248	64	17 542

(Le coût des locaux n'est pas compris dans le \$\* Sommes totales accordées + ci-haut. Le montant des fonds qui seront effectivement transférés sera déterminé plus tard )

Notes :

1. Un Équivalent temps plein (ETP) est une unité de mesure des ressources humaines et fait référence à l'embauche d'une personne pour une durée d'un an ou l'équivalent. Les ETP comprennent le personnel employé à temps plein, de façon permanente ou temporaire, à temps partiel, le personnel saisonnier, les vacataires et les occasionnels. Conformément à l'offre présentée le 30 mai par le ministre Young, le chiffre inscrit dans la rubrique ETP en haut comprend le personnel chargé de la mise en application des dispositions de la partie II de la loi sur l'AE et le personnel du Service national d'emploi. De plus, la rubrique ETP comprend une partie de la gestion ministérielle locale et régionale et l'aide de l'administration centrale qui y est liée.
2. Le fonds d'exploitation comprend les ressources salariales et non salariales des ETP. La valeur des biens portables (mobilier et ordinateurs personnels) n'est pas comprise dans ces chiffres. Les biens portables devraient être transférés à chaque ETP auquel ils sont rattachés.
3. Les avantages sociaux comprennent les coûts que le gouvernement fédéral doit assumer pour soutenir le régime de retraite de la fonction publique, la part de l'employeur à la cotisation à la RRQ et au CRP, les prestations de décès ainsi que l'assurance pour les frais dentaires et l'assurance maladie. Le coût total des avantages sociaux représente 17% du coût salarial.
4. Les fonds d'aménagement reflètent une estimation des coûts reliés à un ETP en fonction des coûts de location de DRHC selon la province ou le territoire et conformément au plan de réduction. Les fonds en question qui seront injectés aux provinces et aux territoires sont liés à la suppression progressive des ententes de location existantes et seront débloqués lorsque les ententes actuelles n'auront plus cours.