



**DOCUMENT D'ÉVALUATION**

**PROJET SUR LES PENSIONS ALIMENTAIRES  
POUR ENFANTS**

**Évaluation à mi-mandat**

**Rapport technique**

**Juin 1999**

**Division de l'évaluation  
Section de l'intégration et de la coordination des politiques**

# TABLE DES MATIÈRES

<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
1.1 Panorama des modifications apportées .....	2
1.1.1 Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants .....	2
1.1.2 Exécution des ordonnances .....	3
1.1.3 Modification du régime fiscal .....	4
1.2 Le Projet sur les pensions alimentaires pour enfants.....	4
1.3 Sujets de l'évaluation de mi-mandat .....	7
1.4 Méthode .....	7
<b>2. STRUCTURE ORGANISATIONNELLE.....</b>	<b>9</b>
2.1 Comité sur le droit de la famille.....	9
2.2 Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants .....	9
2.3 Comité de gestion.....	10
2.4 Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les pensions alimentaires pour enfants .....	11
2.5 Comité consultatif sur les pensions alimentaires pour enfants .....	12
2.6 Exécution des ordonnances .....	12
<b>3. LIGNES DIRECTRICES : PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS .....</b>	<b>13</b>
3.1 Élaboration des politiques et soutien.....	13
3.1.1 Élaboration et coordination.....	13
3.1.2 Appui à l'élaboration des politiques – recherche .....	27
3.1.3 Comités pertinents.....	36
3.2 Mise en œuvre des politiques .....	36
3.2.1 Mise en œuvre et élaboration de projets (rôle fédéral).....	39
3.2.2 Activités provinciales et territoriales.....	52
3.2.3 Communication et information publique.....	67
3.3 Relations fédérales-provinciales-territoriales .....	75
3.3.1 Fonctionnement et efficacité du Groupe de travail FPT .....	75
3.3.2 Autres aspects des relations fédérales-provinciales-territoriales .....	76
3.4 Perception des intervenants au sujet des Lignes directrices et de leur application.....	79
3.4.1 Entrevues avec les intervenants.....	79
3.4.2 Données d'enquête .....	81
3.5 Résumé.....	86
<b>4. EXÉCUTION DES ORDONNANCES.....</b>	<b>91</b>
4.1 Élaboration et soutien des politiques.....	91
4.1.1 Élaboration et coordination des politiques .....	91
4.1.2 Soutien à l'élaboration de politiques – recherche .....	98
4.1.3 Comités connexes .....	102
4.2 Mise en œuvre des politiques .....	103
4.2.1 Mise en œuvre de politiques et élaboration de projets (rôle fédéral) .....	105
4.2.2 Activités provinciales et territoriales.....	111
4.2.3 Vulgarisation juridique, communications et formation .....	121
4.3 Relations fédérales-provinciales-territoriales .....	121
4.4 Résumé.....	122

## **5. GESTION .....125**

5.1	Clarté des attributions .....	126
5.1.1	Dans l'Équipe .....	126
5.1.2	Hors de l'Équipe .....	126
5.1.3	Résumé.....	128
5.2	Coordination .....	129
5.2.1	Au sein de l'Équipe.....	129
5.2.2	Hors de l'Équipe .....	131
5.2.3	Résumé.....	135
5.3	Obligation de rendre compte.....	136
5.4	Ressources.....	137
5.5	Autres conséquences de la création de l'Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants .....	138
5.5.1	Dotation en personnel .....	138
5.5.2	Isolement.....	139
5.6	Contrôle .....	139
5.7	Résumé et conclusions .....	141

## **6. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS.....143**

6.1	Les Lignes directrices : élaboration et mise en œuvre des politiques.....	144
6.1.1	Les activités de l'Équipe .....	144
6.1.2	Le Groupe de travail FPT sur les pensions alimentaires pour enfants.....	145
6.1.3	Le Comité consultatif des pensions alimentaires pour enfants .....	146
6.1.4	Contrôle et évaluation .....	146
6.1.5	Coordination avec d'autres organismes fédéraux.....	147
6.1.6	Révision des ordonnances .....	148
6.1.7	Mécanismes de calcul des pensions alimentaires pour enfants .....	148
6.2	Améliorations fédérales de l'exécution des ordonnances.....	149
6.3	Communications et information du public .....	150
6.4	Aide financière aux provinces et aux territoires.....	151
6.4.1	Fonds de mise en œuvre des Lignes directrices .....	151
6.4.2	Fonds d'exécution.....	153
6.5	Gestion.....	153

## 1. INTRODUCTION

En mars 1996, à l'issue d'une vaste consultation et d'une recherche approfondie, l'administration fédérale annonce des réformes fondamentales du droit canadien applicable aux pensions alimentaires pour enfants<sup>1</sup>. Ces réformes comprennent l'application des Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants, des modifications de certaines règles fiscales et l'amélioration des modalités d'application des ordonnances judiciaires. Le 19 février 1997, le projet de loi C-41 modifiant la *Loi sur le divorce*, la *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales (LAEOEF)* et la *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions (LSADP)* reçoit la sanction royale. Les modifications qu'il apporte entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1997. À cette même date deviennent exécutoires des modifications de la *Loi de l'impôt sur le revenu* touchant le régime fiscal applicable aux pensions alimentaires pour enfants accordées à partir du 1<sup>er</sup> mai 1997.

Le Projet sur les pensions alimentaires pour enfants vise la mise en œuvre des Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants et des nouvelles mesures d'exécution que prévoit le projet de loi C-41. Le ministère des Finances est chargé des réformes portant sur la fiscalité.

Le Projet sur les pensions alimentaires pour enfants est un projet quinquennal amorcé en 1996-1997. Son évaluation se fait par étapes, par des sous-études portant sur chaque volet (ex. : communications et information juridique, élaboration et application des politiques, élaboration des systèmes). Ces sous-études seront combinées, de même que les conclusions de la sous-étude sur les communications, celles du contrôle permanent des résultats, celles du contrôle législatif mené par l'Unité de la recherche sur les pensions alimentaires pour enfants ainsi que d'autres données supplémentaires, afin d'obtenir une appréciation globale du degré de réussite.

Le présent rapport fait état des résultats de l'évaluation de mi-mandat. Son but premier est de formuler les leçons acquises à ce jour dans la mise en œuvre des modifications apportés par le projet de loi C-41, surtout en matière de processus et de gestion. On commentera en particulier la mise en œuvre et la gestion du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants tout en rendant

---

<sup>1</sup> Gouvernement du Canada, *Budget 1996 : Le nouveau système de pensions alimentaires pour enfants*, Ottawa, 6 mars 1996.

compte des obstacles auxquels elles se heurtent. L'évaluation finale, qui s'intéressera aux résultats et aux retombées beaucoup plus qu'une évaluation de mi-mandat ne peut le faire, aura lieu en 2000-2001. L'évaluation de mi-mandat a été entamée selon le principe voulant qu'il vaut mieux, plutôt que d'attendre la fin du projet pour en évaluer le succès, étudier le plus tôt possible les leçons acquises afin de pouvoir rajuster le tir s'il y a lieu.

Le rapport est construit comme suit. Le reste du présent chapitre donne un aperçu des modifications législatives et réglementaires apportées par le projet de loi C-41. Le chapitre 2 présente l'organisation du projet. Les chapitres 3 et 4 font état des conclusions de l'étude au sujet, respectivement, des Lignes directrices et des programmes d'exécution des ordonnances. Le chapitre 5 expose les questions de gestion interne du ministère de la Justice du Canada et le chapitre 6 récapitule les grandes conclusions.

## **1.1 Panorama des modifications apportées**

### **1.1.1 Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants**

Le projet de loi C-41 a surtout modifié la *Loi sur le divorce* en vue de faire appliquer les Lignes directrices pour calculer les pensions alimentaires pour enfants. Un barème normalisé a été établi en fonction de la province ou du territoire de résidence du parent débiteur, du nombre d'enfants et du revenu du parent payeur. Ces lignes directrices et leur barème de calcul s'appliquent aux ordonnances prises à la suite d'une procédure entamée conformément à la *Loi sur le divorce*. Les autorités fédérales ont travaillé de concert avec les autorités provinciales et territoriales afin que celles-ci adoptent des lignes directrices identiques ou analogues dans leurs champs de compétence, à savoir les cas de séparation, d'enfants issus d'une union de fait et de reconnaissance de paternité.

Les Lignes directrices indiquent comment calculer la pension alimentaire à verser pour un enfant. Le barème énonce le montant de base que le parent doit payer selon son revenu, la province ou le territoire où il réside, et le nombre d'enfants. Les montants sont basés sur les dépenses moyennes effectuées pour les enfants selon le revenu, puis corrigés pour tenir compte de la fiscalité fédérale et provinciale. On suppose que le pourcentage de revenu que le parent bénéficiaire consacre aux besoins de l'enfant est similaire à celui que verse le parent payeur, du fait que le niveau de vie du parent bénéficiaire et celui de l'enfant sont indissociables. Selon les Lignes directrices, le montant peut être adapté aux besoins particuliers de l'enfant ou pour prévenir des difficultés financières excessives pour un des parents ou pour l'enfant.

### 1.1.2 Exécution des ordonnances

Les programmes d'exécution des ordonnances au Canada sont régis par les lois provinciales et territoriales. Malgré certaines différences entre les provinces et les territoires, une fois qu'une ordonnance est inscrite dans un programme, les autorités provinciales sont habilitées à la faire exécuter.

L'administration fédérale a adopté des lois, conçu des programmes et des services et offert une aide financière pour aider les provinces et les territoires à assurer l'exécution des ordonnances. La loi permet la saisie-arrêt du salaire et des prestations de retraite d'un fonctionnaire fédéral (*Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions*), d'un remboursement d'impôt sur le revenu, d'un remboursement de taxe sur les produits et services, d'une prestation d'assurance-emploi, d'une indemnité de stabilisation agricole et d'intérêts tirés d'une obligation d'épargne du Canada (*Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales*). La *LAEOEF* facilite l'obtention de renseignements sur les payeurs manquant à leurs obligations en autorisant la communication de renseignements personnels contenus dans des fichiers fédéraux, y compris l'adresse de la personne et le nom et l'adresse de son employeur.

Le projet de loi C-41 étend les pouvoirs de l'administration fédérale en matière d'exécution. Un des modifications importants apportés à la *LAEOEF* désigne Revenu Canada comme source légitime d'information pour retrouver une personne ayant enfreint une ordonnance de garde. Les modifications de la *LAEOEF* permettent aussi de retenir certains titres délivrés par l'administration fédérale, comme le passeport et les permis accordés par le ministère des Transports. Ces dispositions autorisant le refus des titres ne s'appliquent qu'en cas d'échec du programme provincial ou territorial d'exécution et si le payeur omet de verser trois paiements ou a accumulé un arriéré d'au moins 3000 \$. L'organisme provincial ou territorial compétent doit prévenir l'intéressé de son intention de demander un refus des titres.

Les modifications apportées à la *LSADP* abolissent notamment le délai de 30 jours qui devait autrefois être observé avant de saisir le salaire d'un fonctionnaire fédéral faisant l'objet d'une obligation alimentaire. Autrefois, la distraction des pensions aux fins du paiement d'une pension alimentaire pour enfants n'était pas permise si l'ex-fonctionnaire reportait le versement des prestations. Maintenant un tribunal peut ordonner qu'une pension est payable sans délai et donc sujette à distraction pour obligations familiales non respectées. Autre changement : il est

maintenant possible de majorer le maximum de 50 p. 100 applicable à la saisie-arrêt d'une prestation de retraite si la loi provinciale l'autorise.

En résumé, en 1997, la procédure exécutoire fédérale a été raffermie afin d'aider les autorités provinciales et territoriales à assurer le respect des obligations familiales. Les principaux changements sont les suivants : suspension de certains titres fédéraux, y compris le passeport, en cas de manquement persistant; ajout de Revenu Canada à la liste des ministères dont la base de données peut être consultée pour retrouver une personne ayant violé une ordonnance alimentaire; accès accru aux prestations de retraite fédérales pour assurer le paiement d'arriérés. On a en outre planifié l'amélioration des systèmes informatiques afin de permettre aux provinces et aux territoires de consulter les bases de données fédérales conformément à la *LAEOEF*.

### **1.1.3 Modification du régime fiscal**

Une pension alimentaire pour enfant versée en vertu d'une entente écrite ou d'une ordonnance judiciaire datant du 1<sup>er</sup> mai 1997 ou après n'est plus déductible du revenu de la personne qui paye et n'est pas imposable pour le bénéficiaire<sup>2</sup>. Si un parent visé par une ordonnance existante veut modifier le traitement fiscal de la pension, il peut s'adresser à un tribunal, s'entendre avec l'autre parent ou signer avec ce dernier un formulaire de Revenu Canada attestant leur volonté commune d'adhérer à la formule « sans déduction ni inclusion », sans changer le montant.

## **1.2 Le Projet sur les pensions alimentaires pour enfants**

Le Projet sur les pensions alimentaires pour enfants vise la mise en œuvre des volets de le projet de loi C-41 qui relèvent du ministère de la Justice ainsi que l'élaboration, le contrôle et la coordination de l'application des Lignes directrices fédérales et des autres orientations fédérales en ce domaine. Il a aussi pour objet d'assurer le contrôle des mesures fédérales d'exécution, d'aider les provinces et les territoires à améliorer leurs mécanismes d'exécution, de mener des recherches permanentes, de distribuer des fonds de programme, d'en assurer le contrôle et de mener des activités de communication et de vulgarisation juridique.

Visant essentiellement à établir et à maintenir des normes équitables en matière de pensions alimentaires pour enfants au Canada, le Projet comporte les buts et les objectifs suivants :

---

<sup>2</sup> Il existe une exception qui s'applique à des cas très rares (paiements antérieurs).

- veiller à ce qu'en cas de rupture conjugale, les enfants à charge soient entretenus par les deux parents en proportion de leur capacité de payer;
- uniformiser les règles de calcul des pensions alimentaires pour enfants au Canada;
- réduire les conflits entre conjoints en normalisant la méthode de calcul des pensions alimentaires;
- améliorer l'efficacité de la procédure judiciaire;
- raffermir la stratégie nationale d'exécution des pensions alimentaires;
- coordonner les améliorations apportées aux mesures d'exécution des pensions alimentaires au Canada.

On peut ainsi rassembler ces objectifs :

1. établir des normes justes et cohérentes pour les pensions alimentaires pour enfants;
2. améliorer les mesures nationales d'exécution des ordonnances alimentaires pour enfants;
3. sensibiliser la population et les intervenants à l'importance des pensions alimentaires pour enfants et les informer des règles applicables.

Pour atteindre ces objectifs, il faut les actions suivantes :

- élaborer les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants, les faire appliquer et assurer un contrôle;
- améliorer les mesures fédérales d'exécution et assurer le contrôle, notamment par l'élaboration de systèmes;
- contribuer à l'amélioration des services d'exécution provinciaux et territoriaux;
- effectuer des recherches permanentes en matière d'exécution, en particulier au sujet du respect et de la violation des obligations;
- préparer et diffuser des messages et des documents d'information juridique, assurer de la formation et créer du matériel didactique;
- appuyer le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial (FPT) sur les pensions alimentaires pour enfants et le Comité consultatif de pensions alimentaires pour enfants;
- évaluer le Projet.

Pour faciliter la description d'un projet aussi complexe, on peut le découper en quatre volets fonctionnels - élaboration et coordination des politiques, mise en œuvre des politiques (élaboration, mise en œuvre et amélioration des programmes), communication et information,

gestion. Les activités propres à chacun de ces volets sont décrites aux chapitres 3 à 5 du présent rapport.

Les grands objectifs du volet « *élaboration et coordination des politiques* » sont les suivants : 1) établir des normes justes et équitables en matière de pensions alimentaires pour enfants; 2) réduire les conflits dans le calcul des pensions alimentaires; 3) améliorer l'efficacité de la procédure judiciaire et 4) voir à ce que l'administration fédérale assure la direction et la coordination.

Le volet « *mise en œuvre* » vise à uniformiser les méthodes de calcul des pensions alimentaires en fixant des normes justes et cohérentes et en aidant les provinces et les territoires à appliquer les Lignes directrices. Pour l'exécution des ordonnances, les objectifs généraux sont les suivants : 1) aider les provinces et les territoires à améliorer les programmes et mécanismes d'exécution; 2) améliorer le programme fédéral d'exécution des obligations (saisie-arrêt, communication de renseignements et refus de titres).

Essentiellement, le volet « *communication et information* » a pour but de sensibiliser la société, les intervenants et les professionnels à la teneur des réformes en diffusant de l'information à la population et en offrant de la formation aux personnes directement concernées.

Les objectifs du volet « *gestion* » peuvent se formuler ainsi :

- gérer le Projet afin qu'il soit exécuté de manière intégrée, coordonnée et globale<sup>3</sup>;
- assurer la direction pour obtenir la réalisation des objectifs;
- obtenir les ressources nécessaires (personnel, argent, décisions) aux objectifs;
- veiller à la saine gestion des ressources affectées au Projet;
- (ré)affecter les ressources financières de manière à accomplir le mieux possible les objectifs;
- formuler des orientations de fond selon les besoins;
- assurer la coordination générale du Projet (dans l'Équipe, au ministère, avec les autres ministères fédéraux et avec les provinces et les territoires).

---

<sup>3</sup> Tiré du protocole d'entente de l'Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants.

### 1.3 Sujets de l'évaluation de mi-mandat

La présente évaluation cherche essentiellement à répondre aux questions suivantes :

- Le Projet sur les pensions alimentaires pour enfants est-il appliqué conformément au plan?
- Quels facteurs, le cas échéant, entravent sa mise en œuvre?
- Quels sont les résultats observés à ce jour? Quelles activités ont eu lieu et qu'en est-il ressorti? Y a-t-il des objectifs chiffrés? Où en est-on dans la réalisation des objectifs? Les éléments susceptibles d'assurer l'accomplissement des objectifs sont-ils en place?
- Les modifications sont-elles bien connues des juges, des avocats du droit de la famille et des autres intervenants? Les comprennent-ils bien ?
- Les attributions respectives de tous les intervenants sont-elles claires?
- Quel est le degré de concertation?
- Dans quelle mesure la structure organisationnelle de l'Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants favorise-t-elle la transparence?
- Les ressources affectées sont-elles suffisantes?
- A-t-on adopté des méthodes et des mécanismes appropriés pour surveiller l'efficacité et les retombées des activités?
- Quelles leçons a-t-on tirées jusqu'à présent?

### 1.4 Méthode

Deux démarches ont présidé essentiellement à l'exécution de la présente évaluation. La première a consisté à étudier les documents fédéraux, provinciaux et territoriaux : notes de service, rapports, plans de travail et comptes rendus de réunions; la deuxième, à interroger des responsables fédéraux, provinciaux et territoriaux et d'autres intervenants. Ont ainsi été interrogées plus de 80 personnes : membres de l'Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, autres responsables du ministère de la Justice, membres du Groupe de travail FPT sur les pensions alimentaires pour enfants, membres du Comité fédéral provincial-territorial sur le droit de la famille, membres du Comité consultatif et autres agents du milieu, comme le personnel affecté à divers programmes d'exécution et des avocats de droit familial. La collecte des informations a eu lieu de mai à novembre 1998.

## **2. STRUCTURE ORGANISATIONNELLE**

Le sous-ministre de la Justice est responsable du Projet. La sous-ministre adjointe principale - Politiques est le chef de secteur responsable de la plupart des aspects. Seuls font exception les aspects relevant des Services d'aide au droit familial et les conseils juridiques formulés par l'avocat ministériel, qui relèvent du sous-ministre délégué - Droit civil et gestion ministérielle. Celui-ci et la sous-ministre adjointe principale – Politiques exercent leurs fonctions en concertation et en consultation avec la directrice générale des Communications et des services exécutifs.

### **2.1 Comité sur le droit de la famille**

Le Comité sur le droit de la famille (CDF) est un organe fédéral-provincial-territorial constitué d'avocats d'expérience représentant chacune de ces autorités et coprésidé par des représentants fédéral et provincial. Ce comité permanent, qui relève des sous-ministres de la Justice, a été mis sur pied en 1981. Il conçoit des politiques et des lois dans les domaines d'intérêt commun en droit de la famille et permet l'échange d'informations. Le CDF est responsable des orientations juridiques de fond en matière de pensions alimentaires pour enfants et de l'exécution des ordonnances alimentaires. Il a ainsi joué un rôle majeur dans l'élaboration des Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants et travaille actuellement à une loi-modèle pour l'exécution réciproque des ordonnances alimentaires (EROA).

### **2.2 Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants**

L'exécution du Projet relève de la chef de l'Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants (ci-après « l'Équipe ») qui relève de la sous-ministre adjointe principale – Politiques. La chef d'équipe est responsable globalement de la gestion, de l'exécution du Projet et des ressources qui y sont affectées, y compris des membres de l'Équipe. Pour l'intégration et la coordination des

activités et des ressources, l'Équipe est divisée en cinq unités dirigées par des coordonnateurs<sup>4</sup>. Il s'agit de l'Unité des politiques juridiques, de l'Unité de l'élaboration de la mise en œuvre des politiques en matière d'exécution des ordonnances et ententes alimentaires, l'Unité de la recherche, de l'Unité des communications et de l'information juridique, et de l'Unité de l'élaboration de projets et de la mise en œuvre provinciale et territoriale. La structure organisationnelle de l'Équipe, son mandat, son cadre de responsabilité et ses liens avec les autres éléments du ministère de la Justice sont officiellement décrits en juillet 1996 dans un protocole d'entente.

La formule de gestion du Projet a été sensiblement modifiée et fait à présent appel à des spécialistes de différents services du ministère de la Justice du Canada, lesquels restent liés à leur service d'attache et doivent y retourner à la fin du Projet.

En 1996, l'Équipe était composée d'un petit noyau comprenant le premier chef d'équipe et la chef d'équipe actuelle. Cette indigence de personnel a subsisté jusqu'à la fin de 1997, alors que cette période nécessitait un travail énorme en matière de législation, d'orientations et de programmes. Pendant cette période extrêmement chargée – soit les mois durant lesquels la loi et les règlements étaient mis en application –, il a donc fallu répartir les tâches relatives à la législation entre le chef d'équipe, le coordonnateur de la mise en œuvre des politiques et la coordonnatrice des politiques juridiques. En mai 1999, l'Équipe comptait 36 professionnels et membres du personnel de soutien.

Les Services d'aide au droit familial font partie du Projet sans être intégrés à l'Équipe et leur directeur, qui est chargé d'implanter des changements, coordonne ce travail avec le coordonnateur de l'élaboration et de la mise en œuvre en matière de politiques et d'exécution des ordonnances et ententes alimentaires<sup>5</sup>

### **2.3 Comité de gestion**

Le Comité de gestion du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants assiste la chef d'équipe. Il est composé des chefs d'unité (par exemple, directeur de la recherche et de la statistique, directeur général des programmes). Il veille à la consultation, aide la chef d'équipe,

---

<sup>4</sup> Jusqu'en 1998, il y avait six coordonnateurs. La sixième coordonnatrice était chargée de la « mise en œuvre des politiques » et est devenue chef d'équipe lorsque le premier chef d'équipe a quitté le ministère.

<sup>5</sup> Le directeur des SADF est responsable des changements à apporter au système des SADF. Cependant, c'est le Projet sur les pensions alimentaires pour enfants qui finance la majeure partie de ces changements.

examine le plan de la stratégie, les budgets, la stratégie de dotation et l'évaluation du Projet. Son rôle étant uniquement consultatif auprès de la chef d'équipe, il n'est pas responsable de l'exécution du Projet.

## **2.4 Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur les pensions alimentaires pour enfants**

C'est à leur réunion de mai 1996 que les ministres de la Justice ont approuvé la création du Groupe de travail pour l'exécution du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants, lequel s'est réuni pour la première fois le même mois. Il a pour mandat de coordonner la mise en œuvre des réformes, par exemple en s'occupant des questions ayant trait à l'allocation des contributions financières fédérales aux provinces et aux territoires. Il a aussi les responsabilités suivantes :

- formuler des conseils et fournir un appui concernant les communications et les mesures d'information juridiques prises par les administrations;
- contribuer à la coordination de la planification de la recherche, de la collecte d'informations et des activités connexes à l'échelle fédérale, provinciale ou territoriale;
- relever et analyser la mise en œuvre des modifications de l'exécution et formuler des recommandations à cet égard;
- élaborer des stratégies de mise en œuvre de mécanismes efficaces de révision et concevoir des formules et des documents judiciaires uniformisés.

Le Groupe de travail comporte les sous-comités suivants : exécution des ordonnances, informatique, exigences de déclaration, article 25.1<sup>6</sup>, recherche, EROA et communications (récemment rétabli). On prévoyait aussi à l'origine de créer un sous-comité de mise en œuvre et d'information du public, mais le Groupe de travail se charge dans son ensemble de ce travail depuis un an. Un sous-comité des règles et des formules s'est réuni une fois et attend maintenant que surviennent des dossiers dans lesquels il pourrait être utile.

Le Groupe de travail est coprésidé par la chef d'équipe de l'Équipe du ministère du ministère fédéral de la Justice et par un responsable provincial. Il se compose de 26 responsables des politiques ou membres du personnel opérationnel, selon l'administration en cause. Outre ses réunions semestrielles, le Groupe de travail tient régulièrement des conférences téléphoniques.

---

<sup>6</sup> L'article 25.1 de la Loi sur le divorce prévoit la mise sur pied facultative d'un service provincial des aliments pour enfants.

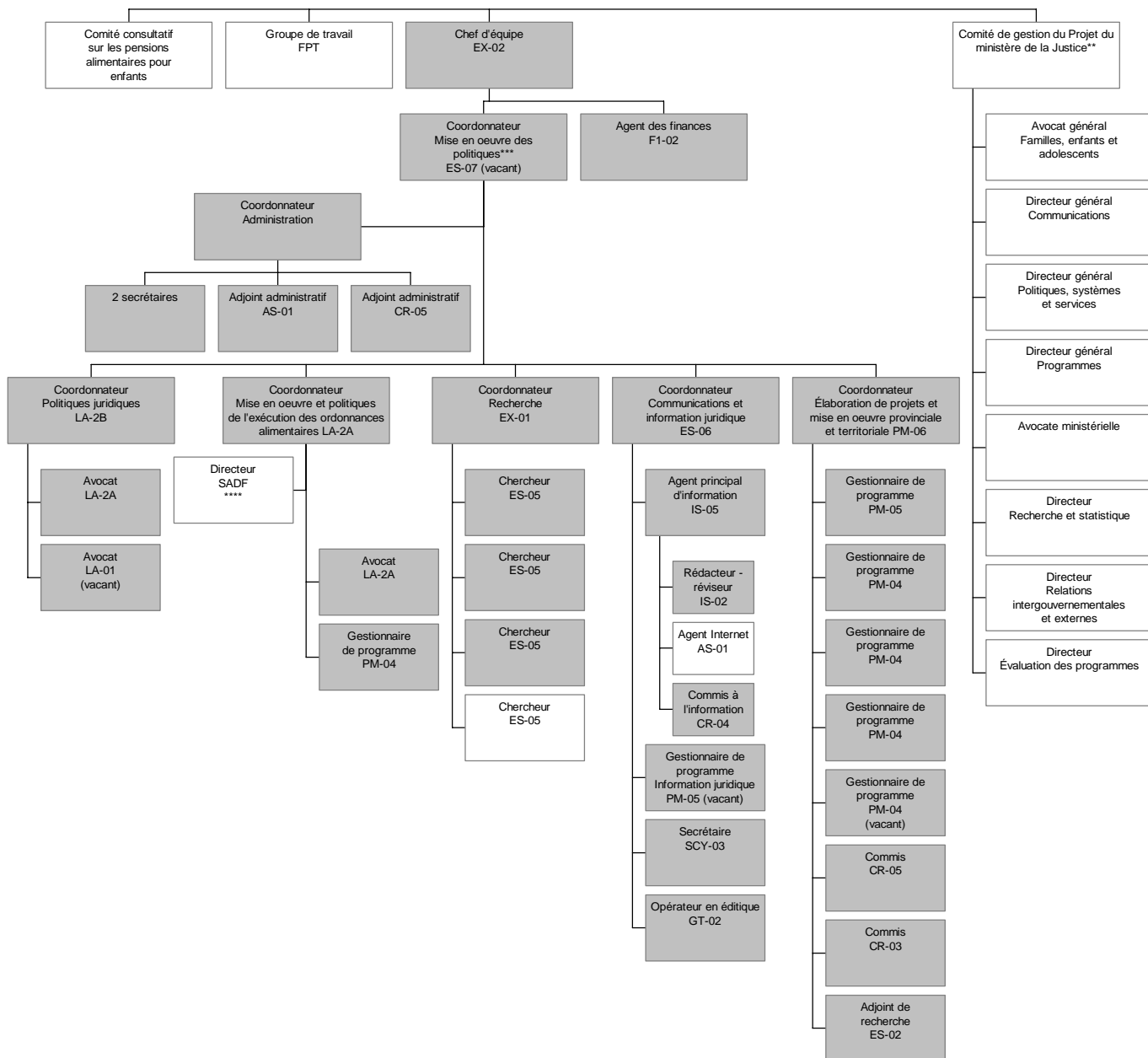
## **2.5 Comité consultatif sur les pensions alimentaires pour enfants**

Le Comité consultatif a pour vocation de formuler des conseils spécialisés, d'aider à contrôler la mise en œuvre des modifications de la *Loi sur le divorce* et des Lignes directrices et de présenter des recommandations au sous-ministre de la Justice du Canada pour l'amélioration de la législation et de la réglementation en général. Composé d'une quinzaine d'avocats du droit de la famille et de médiateurs, magistrats et universitaires et présidé par la chef de l'Équipe, ce comité « externe » a tenu sa première réunion en mars 1997 ; il se réunit depuis deux fois par an.

## **2.6 Exécution des ordonnances**

Les Services d'aide au droit familial (SADF) du ministère de la Justice du Canada, créés en 1989 pour assumer les responsabilités fédérales découlant de la *Loi sur le divorce*, de la *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales* et de la *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions* s'acquittent de celles-ci quant à l'exécution des ordonnances de pensions alimentaires pour enfants est administré par. La *LAEOEF* permet aux autorités provinciales et territoriales de consulter les fichiers fédéraux pour retrouver des personnes ayant enfreint une ordonnance familiale. Elle permet aussi la saisie-arrêt de sommes payables par l'administration fédérale à une personne ayant manqué à ses obligations. Les SADF sont chargés de veiller à ce que les paiements devant être versés par l'administration fédérale à un débiteur soient remis plutôt à l'agence d'exécution si la province ou le territoire a présenté un bref de saisie-arrêt. De même, si une autorité a besoin de renseignements personnels, les programmes d'exécution des ordonnances envoient une requête à l'unité de la *LAEOEF*, qui demande aux ministères fédéraux compétents de consulter leurs dossiers.

**Tableau 2.1  
Organigramme**



\* L'astérisque signale les organes externes qui aident ou conseillent la chef d'équipe.  
 \*\* Comité consultatif ministériel composé, outre le directeur de la Division des relations intergouvernementales et externes et l'avocat ministériel, des responsables fonctionnels provenant des divers centres de responsabilité ayant détaché du personnel à l'Équipe.  
 \*\*\* Le coordonnateur de la mise en oeuvre des politiques exerce une autorité fonctionnelle mais non hiérarchique.  
 \*\*\*\* Le directeur des SADF ne relève pas directement de l'Équipe.

### **3. LIGNES DIRECTRICES SUR LES PENSIONS ALIMENTAIRES POUR ENFANTS**

Le présent chapitre expose les activités fédérales d'orientation, de recherche et d'exécution relatives aux Lignes directrices fédérales. La section 3.1 décrit les activités d'élaboration et de coordination des politiques et le rôle de la recherche dans ce domaine. La section 3.2 porte sur l'exécution, y compris la participation fédérale dans l'élaboration de projets par les provinces et les territoires grâce à des ententes de contribution ; les activités provinciales et territoriales financées par les ententes ; les activités de formation, de communication et d'information juridique exécutées pour appuyer les Lignes directrices. La troisième section détaille les relations fédérales, provinciales et territoriales en matière d'élaboration et d'exécution. Dans la section 3.4, nous verrons les attitudes des agents du milieu, principalement les avocats du droit de la famille et la magistrature; leur expérience et leur point de vue sont des indicateurs du degré d'accomplissement des objectifs des Lignes directrices. Une récapitulation conclut le chapitre.

#### **3.1 Élaboration des politiques et soutien**

L'élaboration des politiques et le soutien consistent à mener des activités d'élaboration et de coordination des politiques fédérales, puis à en assurer le contrôle et à les réviser, de concert avec les provinces et les territoires et les autres agents du milieu.

##### **3.1.1 Élaboration et coordination**

L'élaboration et la coordination des politiques consistent à concevoir des outils d'orientation « juridique » (ex. : modifications et règlements de la *Loi sur le divorce*) en vue de mettre en œuvre les Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants, ainsi qu'à coordonner les activités connexes avec les provinces et les territoires et les autres ministères fédéraux. Les objectifs opérationnels de cette activité sont les suivants :

- élaborer et examiner les politiques relatives aux pensions alimentaires pour enfants de concert avec le Comité FPT sur le droit de la famille, le Groupe de travail FPT et le Comité consultatif sur les pensions alimentaires pour enfants;
- gérer les processus législatif et réglementaire permettant de mettre en œuvre les orientations;
- aider les provinces et les territoires qui le demandent à élaborer des lois et des règlements.

Pour atteindre ces objectifs, il faut les activités suivantes<sup>7</sup>, dont la plupart se poursuivront pendant toute la durée du Projet.

1. Gérer les processus législatif et réglementaire, avec l'aide du Comité sur le droit de la famille, afin de concrétiser en lois et en règlements les changements proposés.
2. Modifier les lois fédérales. Diverses modifications mineurs nécessaires ont été définies rapidement après l'entrée en vigueur de la loi.
3. Surveiller l'exécution des Lignes directrices et d'autres dispositions de la *Loi sur le divorce*, faire des analyses et réagir aux nouveaux problèmes d'orientation.
4. Mener des consultations.
5. Étudier les options d'orientation, notamment les résultats des consultations et les options qui ressortent des études de jurisprudence menées par des conseils externes.
6. Répondre aux demandes d'information et d'interprétation des provinces et des territoires; examiner leurs lois et leurs lignes directrices à leur demande; veiller à la désignation des provinces et des territoires aux fins des « lignes directrices applicables », notamment en coordonnant le processus de prise de décret au besoin.
7. Formuler des conseils spécialisés en matière de communication (publications, ligne d'information, site Internet).
8. Fournir des conseils spécialisés en matière de stratégies de recherche.
9. Contribuer à la formation offerte sur les réformes.
10. Concevoir des outils de formation.
11. Fournir un appui judiciaire en cas de contestation devant les tribunaux.
12. Diriger et négocier avec les provinces et les territoires au sujet du « service provincial des aliments pour enfants ».

---

<sup>7</sup> Cette liste exclut les activités menées par toutes les unités de l'Équipe, comme la présence aux réunions internes d'information, la satisfaction des exigences permanentes du ministère, la correspondance, la rédaction de notes d'information, la préparation de plans de travail et la gestion du personnel.

## Gérer les processus législatif et réglementaire

Cette première activité est terminée. Le projet de loi C-41 a été adopté en février 1997 ; les règlements ont été publiés dans la *Gazette du Canada* le 16 avril 1997 ; la loi et les règlements ont été promulgués le 1<sup>er</sup> mai 1997. Les premières modifications des règlements ont été effectuées en décembre 1997.

Compte tenu des ressources humaines réduites et du court délai entre l'adoption de la loi et sa promulgation, des fonctionnaires fédéraux ont considéré la réussite de ces tâches comme un tour de force – et c'est aussi le point de vue de plusieurs fonctionnaires provinciaux. Les avocats du droit de la famille et les coordonnateurs de l'Équipe de travail ont dû consentir de nombreuses heures supplémentaires pendant ces longs mois.

Beaucoup de provinces et territoires se sont sentis bousculés par la date d'entrée en vigueur; plusieurs ont d'ailleurs demandé que la promulgation soit retardée afin d'avoir plus de temps pour adopter leurs propres lois et élaborer règles, formules, services et programmes. Toutefois, l'administration fédérale estimait qu'il n'était ni possible ni souhaitable de retarder le processus, car la date du changement du régime fiscal applicable aux pensions alimentaires avait déjà été fixée au 1<sup>er</sup> mai 1997. Sauf au Québec et en Saskatchewan, les provinces et les territoires n'ont pas été en mesure d'adopter les lois nécessaires pour mai 1997. Ainsi a-t-on vu un système hybride en application dans la plupart des provinces et des territoires pendant plusieurs mois, voire plus d'un an dans certains cas, situation que l'on considère comme déroutante pour les citoyens. Dans nombre de provinces et territoires, les Lignes directrices étaient toutefois appliquées à titre volontaire, ce qui réduisait les effets de ce caractère hybride. Les répondants appartenant aux administrations en cause nous ont dit que les conséquences à long terme de ce court décalage ont été négligeables.

Quelques répondants du Groupe de travail ont déploré le secret entourant, de leur point de vue, l'élaboration des Lignes directrices. On estime que l'incapacité de l'Équipe à faire connaître les détails de la loi a gêné les provinces et les territoires pour se préparer à la promulgation de la loi. Par exemple, ils n'ont pu élaborer ni des orientations concernant l'adoption (ou le rejet) des Lignes directrices fédérales, ni leurs propres lois et règlements.

Dans le même ordre d'idées, les répondants des provinces et des territoires ont également signalé que les avis écrits de l'avocat du ministère de la Justice du Canada (par exemple au sujet de la constitutionnalité de l'article 25.1 de la *Loi sur le divorce*) ne pouvaient pas être communiqués à

leur administration en raison des exigences fédérales sur le caractère confidentiel des données. Il est possible que la possibilité de coopération avec l'administration fédérale dans ce dossier ait été affectée dès le départ par l'inaptitude de celle-ci à partager un tel avis<sup>8</sup>.

### **Surveiller la mise en œuvre et réagir aux questions d'orientation**

Un des principaux moyens d'assurer le suivi de la législation et de la réglementation consiste à examiner la jurisprudence. L'Unité des politiques juridiques préparait à l'origine un résumé de toutes les causes pertinentes, mais cette tâche s'est avérée trop lourde avec l'augmentation du volume et a donc été confiée à une entreprise extérieure. Le personnel de l'Unité prend connaissance des documents ainsi produits et analyse les cas pertinents.

L'Équipe a demandé aux provinces et aux territoires de lui signaler toute affaire non publiée touchant les Lignes directrices. Le représentant d'une des administrations ayant fourni ainsi des dossiers judiciaires s'est plaint du fait qu'après peu de temps, l'Équipe a cessé de distribuer régulièrement les résumés. D'après ce répondant, ce manquement de l'administration fédérale a nui à l'aptitude des administrations à assurer le suivi des décisions judiciaires. À cette critique, cette dernière répond que puisque la rédaction d'un résumé implique forcément une analyse subjective, il n'était pas approprié pour le ministère de préparer lui-même les résumés; on a donc engagé un entrepreneur. Or, la traduction a pris du retard à cause des forts volumes. On estime que la situation s'améliorera bientôt. Soulignons toutefois que l'Équipe a continué de faire connaître aux administrations toutes les causes qui ont été portées à son attention et qu'elle a conçu une reliure à cet effet pour chaque administration en novembre 1998. L'Équipe publie aussi une liste de jurisprudence dans son site Internet. Les résumés seront versés dans le site Internet en mai 1999 et seront donc dès lors accessibles.

Le fait d'assister aux réunions et aux conférences téléphoniques du Comité sur le droit de la famille, du Comité consultatif et du Groupe de travail et de suivre les travaux du Comité mixte spécial sur la garde et le droit de visite des enfants permet aussi de contrôler les questions d'orientation et d'y trouver des solutions.

L'Unité des politiques juridiques surveille aussi les questions d'orientation en prenant connaissance des commentaires formulés dans les séances de formation animées par des membres de l'Équipe. Ces séances constituent en effet un bon moyen de connaître l'avis des membres du milieu au sujet de l'efficacité relative des différents éléments des Lignes directrices.

---

<sup>8</sup> Il s'agit d'une politique fédérale, qui ne relève pas de l'Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants.

De plus, l'Unité se tient au courant des problèmes législatifs en répondant aux demandes les plus complexes reçues par la ligne gratuite d'information, ainsi qu'en s'occupant de la correspondance de la ministre et de l'Équipe à ce sujet. Enfin, l'Équipe a passé des marchés avec des praticiens, des comptables et des analystes de politiques pour obtenir une opinion sur les principaux problèmes issus de la loi et des règlements.

Ces activités de contrôle, ainsi que les consultations dont nous parlerons maintenant, ont permis de définir des domaines pouvant nécessiter de nouveaux travaux d'élaboration d'orientation. Cette question sera traitée plus loin à la rubrique *Étudier les options d'orientation*.

### **Mener des consultations internes et externes**

L'Équipe se tient en rapport avec la Section de la famille, des enfants et des adolescents du ministère de la Justice, ainsi qu'avec d'autres fonctionnaires fédéraux (Finances, Revenu Canada, Développement des ressources humaines). Le contact avec la Section de la famille, des enfants et des adolescents est nécessaire en raison du lien entre pensions alimentaires, garde et droit de visite : c'est cette section qui est chargée de l'élaboration des politiques en matière de garde et de droit de visite.

Les contacts avec les autres ministères fédéraux tels que Revenu Canada, Finances et Développement des ressources humaines portent sur divers dossiers, comme la fiscalité des versements d'aliments pour enfants, le supplément au revenu gagné et la prestation fiscale pour enfants. On éprouve certains problèmes en raison du roulement du personnel des autres ministères fédéraux, en particulier Revenu Canada. En effet, il s'est avéré difficile d'obtenir en temps utile des réponses aux lettres et aux appels téléphoniques destinés à des représentants de ce ministère. Qui plus est, Revenu Canada n'a délégué personne aux réunions du Groupe de travail FPT, sauf pendant une brève période après l'entrée en vigueur, ce qui a contrarié les membres fédéraux autant que provinciaux et territoriaux du Groupe de travail. Les représentants de plusieurs administrations ont critiqué ce qui semble être le refus de travail en concertation étroite avec l'Équipe. Pour ces répondants, l'absence d'une source d'information centrale sur les changements fiscaux constitue une des grandes lacunes du projet fédéral, mais on reconnaît que ce problème ne dépend pas de l'Équipe. On a pris des mesures pour assurer une certaine régularité des contacts et on a resserré les liens avec Finances Canada et Revenu Canada. On croit que ce second souffle permettra aux provinces et aux territoires d'obtenir rapidement des réponses à leurs questions d'ordre fiscal.

L'Équipe mène également des consultations auprès des groupes intéressés. La coordonnatrice des orientations juridiques a contribué à la mise sur pied du Comité consultatif et à l'élaboration de son mandat et elle en est secrétaire. Elle assiste en outre à toutes les réunions du Comité sur le droit de la famille et aux réunions pertinentes du Groupe de travail FPT. Au surplus, le personnel de l'Unité des politiques juridiques a assisté à la consultation organisée par la fédération des barreaux en juin 1998. L'Unité consulte aussi régulièrement des comptables au sujet des sections des Lignes directrices qui concernent le revenu.

Un répondant fédéral a indiqué que des consultations sur les Lignes directrices sont prévues pour le début de 1999. On ne sait pas encore exactement qui sera consulté, mais il a été dit qu'il y aurait des consultations « publiques ». Certains répondants fédéraux et provinciaux doutent de l'utilité d'une consultation publique, qui d'après eux ne servirait qu'à « réchauffer » des questions contentieuses au sujet de la garde et du droit de visite, du fait de la publication récente du rapport du Comité mixte spécial sur la garde et le droit de visite des enfants. On ne sait pas encore, au moment de rédiger ces lignes, si une vaste consultation publique aura lieu.

Les activités de contact et de consultation de l'Équipe nécessitent beaucoup de temps et jouent un rôle important pour déterminer les aspects législatifs qu'elle doit encore aborder.

### **Étudier les options d'élaboration des politiques**

Le contrôle et les consultations ont abouti à la formulation de diverses options concernant la modification à venir des Lignes directrices. Le document de consultation a été révisé après consultation du Comité sur le droit de la famille, du Groupe de travail FPT et du Comité consultatif. La version définitive devrait sortir au printemps 1999.

Le document de consultation comporte deux grandes sections : la première énonce des modifications possibles et la deuxième passe en revue les problèmes appelant une réflexion plus approfondie<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Ministère de la Justice du Canada, Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants, *À la recherche de solutions*, ébauche, novembre 1998.

## **Fournir aux provinces et aux territoires des informations juridiques, les aider à élaborer leur législation et obtenir les désignations selon les besoins**

Les membres de l'Équipe se tiennent à la disposition des responsables des provinces et des territoires pour discuter des questions d'interprétation juridique. Au début, surtout, probablement à cause du manque d'expérience (ou de l'inexistence) de l'Unité des politiques juridiques, les demandes d'information et d'interprétation étaient acheminées à la chef d'équipe et non à l'Unité. Un fonctionnaire provincial a qualifié les échanges d'information avec la chef d'équipe et les autres membres de l'Équipe de « très utiles ». D'autres aussi ont été satisfaits de leurs rapports avec les membres de l'Équipe sur les questions juridiques, même s'il y a eu parfois désaccord avec les interprétations fédérales.

Il a été mentionné que les responsables provinciaux ne voyaient pas toujours clairement les fonctions de chaque unité de l'Équipe, ce qui les amenait à s'adresser parfois à la mauvaise personne. Certains représentants des administrations provinciales et territoriales ont signalé la même chose, indiquant qu'ils ne savaient pas toujours qui appeler selon la nature de leur demande. L'Équipe a déjà pris ou prend des mesures pour y remédier.

L'Unité des politiques juridiques a aidé les provinces et les territoires qui avaient besoin d'aide pour élaborer des lois et des règlements. Il s'agissait notamment de répondre à des questions précises ou générales au sujet de la loi et des Lignes directrices, ainsi qu'à des interrogations en matière de rédaction. L'Unité a vu et commenté les projets de lois et de règlements de la plupart des administrations qui ont procédé à des modifications de leur législation. Toutes toutefois n'ont pas fait appel à l'Équipe. D'après un responsable fédéral, cette omission a nui dans au moins un cas à la rédaction d'une loi.

L'Unité des politiques juridiques s'occupait du processus visant à obtenir la désignation de décret pour les provinces et les territoires qui le demandaient. Le tableau 1, ci-dessous, montre que la majorité des administrations ont adopté les Lignes directrices fédérales telles quelles ou presque, ceci du fait qu'elles voulaient que leurs lois soient uniformes entre elles et par rapport à la loi fédérale. L'équité est un autre motif mentionné.

Une seule province a modifié les montants des Lignes directrices fédérales. Il s'agit de l'Île-du-Prince-Édouard, où l'on a découvert que l'application des Lignes directrices aurait pour effet de réduire les montants accordés normalement jusque-là. On craignait que cette mesure incite un grand nombre de débiteurs à demander une révision de leurs obligations.

**Tableau 1**  
**État des Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants (LDPAE) et des désignations**

	<b>Modifications apportées</b>	<b>Lois et règlements provinciaux</b>	<b>Désignation</b>
Terre-Neuve	LDPAE adoptées avec modifications mineures.	Règlement promulgué le 1 <sup>er</sup> avril 1998.	Non demandée.
Île-du-Prince-Édouard	Montants majorés pour les familles de 1 enfant et pour les familles de 2 et 3 enfants à faible revenu. Information sur le revenu pour 1 an moyennant consentement.	Règlements adoptés et en vigueur depuis le 27 novembre 1997.	En vigueur depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 1998.
Nouveau-Brunswick	LDPAE adoptées avec modifications mineures (réduction du délai d'inscription; information sur le revenu pour 1 an moyennant consentement).	Règlements approuvés le 26 mars 1998.	En vigueur le 1 <sup>er</sup> mai 1998.
Nouvelle-Écosse	LDPAE adoptées avec modifications mineures.	Règlement en vigueur le 31 août 1998.	Non demandée.
Québec	Autres lignes directrices adoptées.	Loi 68 et lignes directrices en vigueur le 1 <sup>er</sup> mai 1997.	En vigueur le 1 <sup>er</sup> mai 1997.
Ontario	LDPAE adoptées avec modifications mineures.	Règlement promulgué le 1 <sup>er</sup> décembre 1997.	Non demandée.
Manitoba	LDPAE adoptées avec modifications (modifications diverses touchant le calcul du revenu, la communication des informations financières, les dépenses spéciales).	Règlement approuvé le 8 avril 1998.	En vigueur le 1 <sup>er</sup> juin 1998.
Saskatchewan	LDPAE adoptées.	Loi en vigueur le 1 <sup>er</sup> mai 1997.	Non demandée.
Alberta	LDPAE non adoptées mais généralement utilisées.	Modifications adoptées mais non promulguées; il reste à décider si les LDPAE seront adoptées ou si de nouvelles lignes directrices seront élaborées.	Non demandée.
Colombie-Britannique	LDPAE adoptées avec modifications mineures.	Règlement en vigueur le 14 avril 1998.	Non demandée.
Territoires du Nord-Ouest	LDPAE adoptées avec modifications mineures.	Règlement en vigueur le 1 <sup>er</sup> novembre 1998.	Non demandée.
Yukon		La loi provinciale a reçu la sanction royale en décembre 1998, mais elle n'a pas encore été promulguée.	Non demandée.
Nunavut	LDPAE adoptées avec modifications mineures.	Règlement en vigueur le 1 <sup>er</sup> avril 1999.	Non demandée
Source : Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, ministère de la Justice du Canada.			

Au Québec, une démarche parallèle au processus fédéral a été amorcée en 1989 et la province a exprimé des réserves à l'égard du rapport de 1995 du Comité sur le droit de la famille, qui

recommandait l'adoption des lignes directrices fédérales. Les objectifs des lignes directrices du Québec sont les mêmes que celles des lignes directrices fédérales (équité, uniformité, prévisibilité, réduction des conflits et réduction des retards). Selon un répondant du Québec, c'est une différence de philosophie qui existe entre les deux modèles : dans le modèle fédéral, le montant est calculé d'après le revenu du parent payeur; au Québec, il est calculé d'après ce que coûte effectivement le fait d'élever un enfant et d'après la capacité de payer des deux parents. Selon la formule québécoise, on prend d'abord le revenu des deux parents puis on calcule un pourcentage. Le représentant du Québec a souligné qu'avec cette méthode, le parent payeur peut voir comment le montant est calculé et comparer sa part au montant que doit payer le parent bénéficiaire et au montant dont l'enfant a besoin. Une autre différence importante réside dans le fait qu'au Québec, on tient compte dans le calcul du temps passé par l'enfant avec chaque parent. Comme dans les Lignes directrices fédérales, il y a des dispositions concernant les dépenses spéciales et les difficultés excessives.

L'Alberta et le Yukon ont adopté une loi reconnaissant les Lignes directrices fédérales, mais ne l'ont pas promulguée. L'Alberta veut faire preuve de prudence, craignant que les conséquences du changement du régime fiscal n'aient pas été toutes bien pesées et redoutant les conséquences des « ajouts » (dépenses spéciales, article 7) et les risques d'incohérence dans les décisions discrétionnaires. La recherche portant sur l'efficacité des Lignes directrices fédérales est importante pour cette province<sup>10</sup>. Il convient toutefois de souligner que les tribunaux provinciaux en Alberta appliquent les Lignes directrices fédérales à titre volontaire.

Les répondants de plusieurs administrations se disent satisfaits de l'aide reçue dans l'élaboration des lois provinciales et pour les désignations. Une personne a indiqué que son administration a joui d'une excellente collaboration (échanges successifs de documents pour révisions et approbation) de la part de l'Équipe fédérale, qui a fait le nécessaire pour que la province reçoive sa désignation en temps voulu.

En conclusion, l'adoption des Lignes directrices fédérales par la grande majorité des provinces et des territoires telles quelles ou presque témoigne de l'efficacité de l'Équipe en matière d'élaboration de politiques.

---

<sup>10</sup> Il a été mentionné que l'une des principales préoccupations de cette province relativement aux Lignes directrices pourrait concerner les montants du barème. Soulignons que les recherches menées par l'Équipe ne touchent pas cette question.

### **Fournir des conseils spécialisés en matière de communication**

En 1997 et au début de 1998, l'Unité des politiques juridiques avait entre autres pour rôle important d'assister l'Unité des communications dans l'élaboration du matériel de communication. L'Unité des politiques juridiques a fourni beaucoup de matière pour le *Cahier d'application détaillé* et pour le *Cahier d'application pour les parents*. Elle a également coordonné l'élaboration du *Manuel de référence* et prévoit une autre mise à jour pour le début de l'an 2000.

L'Unité des politiques juridiques prépare des communiqués de presse et des réponses à des articles de journaux. Un répondant d'une administration a déclaré que cette unité était extrêmement utile lorsqu'un journal local diffuse des informations erronées. Un membre de l'Unité lui a rédigé une réfutation et l'a conseillé sur ce que l'agent des pensions alimentaires devait répondre aux demandes d'information. L'Unité répond aussi aux questions posées à la ligne d'information et s'occupe de rappeler les gens lorsqu'un agent d'information ne connaît pas la réponse à une question.

### **Fournir des conseils spécialisés en stratégies de recherche**

Bien que l'Unité de la recherche soit principalement responsable de la conception et de la gestion de la stratégie de surveillance de l'application des Lignes directrices sur le plan quantitatif (essentiellement au moyen de l'Enquête sur les ordonnances de pension alimentaire pour enfants menée auprès des tribunaux de divorce dans l'ensemble du Canada), le personnel des politiques fournit des conseils au sujet du type d'informations quantitatives à recueillir.

### **Donner des formations sur les réformes**

La formation a été désignée comme une activité majeure pour les dix-huit premiers mois du Projet. Les cours et ateliers destinés aux groupes professionnels (avocats, juges, comptables) étaient coordonnés à l'origine par le bureau de la chef de l'Équipe. Cependant, depuis 1998-1999, l'Unité des politiques juridiques est responsable à la fois de la prestation et de l'orientation de l'élaboration du matériel didactique. Le personnel de l'Unité a animé plusieurs ateliers de formation et séances d'information pour les professionnels dans l'ensemble du pays en 1997 et au début de 1998. En 1997, le personnel de l'Unité des politiques s'occupait d'environ la moitié de la formation. Les demandes de formation diminuent depuis quelques mois.

Dans l'ensemble, les administrations se disent satisfaites du soutien dont elles jouissent en matière de formation et de l'aide qu'elles reçoivent pour informer le milieu juridique des nouveautés législatives et fiscales. Plusieurs personnes ont déclaré que la formation des professionnels concernant les Lignes directrices constituait un besoin permanent, mais le degré d'intérêt semble varier selon les administrations.

### **Contribuer à l'élaboration des outils de formation**

Le personnel de l'Unité des politiques juridiques conçoit actuellement une trousse qui permettra à tous ses membres d'animer des séances de formation pour les intervenants du milieu juridique.

### **Fournir un appui judiciaire en cas de contestation**

L'Unité des politiques juridiques surveille toutes les contestations judiciaires et formule des avis et conseils juridiques à la demande. Le personnel de l'Unité a conçu une politique qui permet aux membres de décider de l'opportunité d'intervenir dans une contestation judiciaire. Des avocats régionaux du ministère fédéral de la Justice ont fait appel à l'Unité pour obtenir des conseils et de l'information. La compétence du personnel de l'Unité est reconnue par les avocats qui s'occupent du contentieux en matière de pensions alimentaires pour enfants à l'administration fédérale.

### **Négocier avec les administrations au sujet du service provincial des aliments pour enfants**

L'article 25.1 de la *Loi sur le divorce* prévoit qu'un « service provincial des aliments pour enfants » peut aider le tribunal à calculer le montant d'une pension et réviser périodiquement ce montant. Cet article vise apparemment à fournir un moyen rapide et économique d'établir de nouvelles ordonnances et de les mettre à jour lorsque le revenu des parents change.

Bien que plusieurs membres du Groupe de travail se soient dits surpris de l'importance accordée récemment par l'administration fédérale à l'article 25.1, les rédacteurs des Lignes directrices, et même d'ailleurs le Comité sur le droit de la famille, ont toujours dit qu'une fois que les Lignes directrices seraient entrées en vigueur, l'étape suivante consisterait logiquement à concevoir des moyens de mettre à jour les ordonnances sans passer par la voie judiciaire. Les trois citations qui suivent montrent bien que cette orientation ne date pas d'hier.

Le document de travail public a été publié en 1991 par le Comité sur le droit de la famille :

Les règles de fixation des pensions alimentaires [Lignes directrices] pour enfants pourraient prévoir une procédure particulière relative aux ordonnances modificatives. Les quatre options suivantes pourraient être envisagées à cet égard : l'établissement d'une présomption pour l'indexation fondée sur le coût de la vie et sur l'âge, la révision annuelle, l'établissement d'un système de déclaration annuelle et une combinaison des différentes options. (p. 45)

*Le nouveau système de pensions alimentaires pour enfants* publié par le gouvernement (6 mars 1996), fait référence aux recommandations du Comité sur le droit de la famille :

Le Comité a insisté sur l'importance d'améliorer les systèmes existants de gestion des tribunaux et *de mettre au point de nouveaux mécanismes administratifs provinciaux pour aider les tribunaux à traiter [l'augmentation de] ces demandes. Des régimes accélérés de réévaluation des pensions alimentaires pour enfants permettront au parent payeur d'ajuster ses obligations à des changements de son revenu.*

En conséquence, l'administration fédérale établira un fond de 50 millions de dollars qui sera utilisé, en partenariat avec les provinces, pour mettre au point, diriger et mettre en œuvre *des mécanismes administratifs efficaces et peu coûteux qui aideront les parents à obtenir ou à faire modifier une ordonnance alimentaire.* (Les italiques sont de nous.)

De même, dans le rapport que le Groupe de travail a remis en novembre 1966 aux sous-ministres de la Justice et aux procureurs généraux, on pouvait lire que l'un de ses objectifs<sup>11</sup> était de « concevoir un modèle de mise sur pied de services provinciaux d'aliments pour enfants visant la révision des ordonnances de pensions alimentaires par des mécanismes administratifs ». Les deux activités décrites comme devant mener à l'accomplissement de cet objectif étaient : a) la formulation de critères de révision et b) la conclusion d'ententes avec l'administration fédérale au sujet du service et de la communication des renseignements détenus par Revenu Canada.

Le Groupe de travail ne s'est pas attaqué en détail au dossier des services d'aliments pour enfants avant le milieu de 1998, parce que sa priorité consistait à concourir à la mise en application de la

---

<sup>11</sup> Il s'agissait plus exactement d'un objectif du Sous-comité de la mise en œuvre du Groupe de travail.

loi. Voyant que la vague attendue de demandes de révision ne se produisait pas, l'administration fédérale a saisi l'occasion de demander au Groupe de travail de se consacrer à l'élaboration de mécanismes administratifs de calcul et de révision des ordonnances.

Il y a plusieurs façons d'interpréter l'article 25.1. Par exemple, on a discuté au Groupe de travail FPT de la possibilité d'étendre le mandat des services d'exécution des ordonnances pour qu'il comprenne la révision périodique des ordonnances. Cette suggestion a été mal reçue par la plupart des provinces et des territoires. Un autre moyen de créer un « service provincial d'aliments pour enfants » consiste à élargir les services judiciaires actuels. Un avocat fonctionnaire provincial a interprété l'article comme suit :

Cet article fait référence à un service, c'est-à-dire à une institution permanente. La nature de ce service doit être guidée par les considérations suivantes :

- i) Les Lignes directrices ont pour but d'instaurer un processus simplifié en vue de rendre l'établissement des pensions alimentaires le moins coûteux possible pour les parties en cause;
- ii) L'utilisation du barème suppose la déclaration d'informations financières par le payeur potentiel;
- iii) Tout écart par rapport aux Lignes directrices nécessite la communication d'autres informations financières par les deux parties et des calculs tenant compte du revenu ou des cotisations fiscales de tiers;
- iv) Ce sont les parties, et non les tribunaux, qui sont tenues de produire les informations et les calculs;
- v) De nombreuses personnes réclamant une pension alimentaire pour enfant défendent elles-mêmes leur propre dossier.

L'auteur conclut que l'on pourrait faire appel aux services d'un responsable ayant reçu une formation juridique et travaillant dans un tribunal de la famille ou de divorce, pour régler rapidement les causes simples. Ces deux exemples montrent qu'il existe de nombreuses possibilités de réalisation de l'article 25.1.

Plusieurs répondants des provinces et des territoires considèrent que l'article 25.1 prête à controverse, en partie parce que sa constitutionnalité pourrait être contestée. Un sous-comité du Groupe de travail a été créé à la réunion de juin 1998 pour étudier cet article. Il s'est réuni une fois et ses travaux ont été applaudis par les responsables fédéraux et par certains participants

provinciaux. Le mandat de ce sous-comité a été discuté à la réunion de novembre 1998 du Groupe de travail.

Les représentants de plusieurs administrations – ceux qui préconisent l'étude de diverses options permettant l'établissement et la révision des ordonnances alimentaires – estiment que la fonction fédérale de direction est particulièrement importante dans ce domaine. Pour eux, l'Équipe a du personnel qui pourrait entreprendre des recherches juridiques sur les mécanismes administratifs susceptibles de permettre le calcul du montant des pensions et étudier des moyens d'obtenir des informations sur le revenu, élément-clé de tout régime administratif. On a besoin de recherches de fond sur les modèles possibles et seule l'administration fédérale en a les moyens.

Les responsables favorables à l'idée d'un mécanisme administratif ne présentent cette voie comme convenable que pour les cas « simples », lorsque la question des dépenses spéciales, par exemple, ne vient pas compliquer les choses. L'appréciation de ce genre de question appartient évidemment en définitive au pouvoir judiciaire.

D'autres responsables provinciaux indiquent que l'administration fédérale n'a pas réussi jusqu'à maintenant à définir clairement le but de l'article 25.1 et *empiète peut-être* sur les compétences des provinces. Il est probablement tout aussi important de mentionner que certains responsables estiment qu'un service des aliments pour enfants coûterait cher, soulignant que rien ne garantit que l'on réduirait ainsi sensiblement les frais judiciaires. C'est là une des questions sur lesquelles le sous-comité doit se pencher.

À l'automne 1998, l'Équipe a réuni en un classeur tous les comptes rendus des réunions du sous-comité affecté à l'article 25.1, en expliquant les huit caractéristiques souhaitables pour un service provincial des aliments pour enfants.

Ainsi, l'Équipe s'est bien acquittée de ses fonctions d'élaboration et de coordination, aussi bien pendant la période très chargée précédant la promulgation que depuis mai 1997. Dans l'ensemble, les répondants des provinces et des territoires sont satisfaits des informations reçues au sujet de la loi fédérale, de l'aide fournie dans l'élaboration de leurs propres lois et de l'aide apportée par l'Équipe dans la formation des principaux groupes professionnels de leur administration.

Les discussions FPT récentes au sujet de l'article 25.1 (service provincial des aliments pour enfants) semblent bien engagées, mais il est trop tôt pour dire si les orientations proposées par l'administration fédérale seront adoptées par les provinces et les territoires.

Puisque les modifications apportées à la loi et aux règlements en 1997 étaient mineures et d'ordre formel, on peut en déduire que la législation est viable. On peut aussi mesurer la solidité des Lignes directrices au fait qu'elles ont résisté jusqu'ici aux contestations s'appuyant sur la *Charte*. De plus, 11 des 13 administrations ont adopté les Lignes directrices et les changements apportés par elles s'avèrent mineurs, ce qui permet de penser que l'Équipe a bien fait son travail au départ.

### **3.1.2 Appui à l'élaboration des politiques – recherche**

L'élaboration des politiques doit être alimentée par des recherches sociojuridiques, y compris des activités de contrôle et de commentaires telles que l'évaluation de projet et les études de retombées. La recherche n'est pas une fin en soi; elle a pour but d'informer et d'appuyer l'élaboration des politiques.

Voici les activités de l'Unité de la recherche concernant les Lignes directrices :

1. Mettre au point le barème de montants pour qu'il soit intégré aux règlements et le réviser en fonction de l'évolution du régime fiscal.
2. Surveiller le logiciel commercial de calcul suivant les Lignes directrices.
3. Préparer un cadre de recherche (plan pour connaître les conséquences souhaitées et les effets pervers des Lignes directrices).
4. Participer à la conception de cahiers d'application (avec les services des politiques et des communications).
5. Surveiller l'application des Lignes directrices au moyen de l'Enquête sur les ordonnances de pension alimentaire pour enfants et d'autres études portant par exemple sur l'attitude du milieu à l'égard des Lignes directrices.
6. Tenir des statistiques (en publiant par exemple des fiches d'information) sur les mariages, les divorces, les ententes de garde et la démographie de la famille.
7. Analyser s'il y a lieu des bases de données « externes » (Statistique Canada et autres) touchant la question des pensions alimentaires pour enfants.

8. Évaluer les projets de démonstration financés par des ententes de contribution.
9. Mener des recherches sur la vulgarisation et l'information juridiques.

## **Barème**

La mise au point du premier barème est évidemment chose faite. Un membre de l'Unité de la recherche est chargé de surveiller l'évolution des régimes fiscaux fédéral et provinciaux depuis 1996 pour vérifier si ces changements entraînent des modifications sensibles pour les montants. Il faut surveiller la situation en permanence pour évaluer les conséquences des changements sur les montants accordés. Au début, il avait été annoncé dans un document d'orientation que le barème serait mis à jour tous les deux ans, mais la loi précise une révision « périodique ». Un répondant fédéral a indiqué que le Comité sur le droit de la famille devra établir quand il y a lieu d'instaurer un nouveau barème. Lorsque les montants varient de cinq pour cent? De dix pour cent? Il faut fixer le « seuil de tolérance » en ce qui a trait aux modifications.

## **Évaluation du logiciel des Lignes directrices**

Un membre de l'Unité de la recherche est en rapport constant avec les concepteurs du logiciel de calcul des montants. Il est chargé de fournir des définitions opérationnelles, des versions électroniques des tables de référence, des paramètres fiscaux et des algorithmes à jour, ainsi que de l'information et de l'aide pour l'interprétation, de concert avec l'Unité des politiques juridiques. Ces actions visent à optimiser les conditions d'élaboration d'un logiciel exact et fiable.

Plusieurs représentants des provinces et des territoires ont déclaré que le ministère de la Justice devrait les aider en recommandant un logiciel. Plusieurs croyaient que l'Équipe avait évalué les logiciels commerciaux et était en mesure d'en recommander un. Quelques-uns ont déclaré que parce que l'administration fédérale ne publiait pas le résultat de ses analyses, ils étaient obligés de choisir un produit sans pouvoir profiter d'une étude approfondie.

En fait, le ministère n'a jamais évalué les logiciels en raison du manque de temps et d'argent et de la responsabilité juridique que cela aurait pu entraîner. Cependant, l'Unité de la recherche a lancé un projet coopératif fondé sur un ensemble de « cas d'essai ». Cette démarche avait pour but de favoriser l'uniformité des interprétations et de soulever les questions à débattre. Si cet exercice s'est avéré utile aux concepteurs participants, il ne permet pas une appréciation définitive de la valeur des produits.

Par ailleurs, l'Unité de la recherche a accepté de travailler avec un comité mixte des logiciels constituant en fait un groupe d'utilisateurs créé par le Groupe de travail à titre de sous-comité. L'Unité de la recherche tient tous les mois une conférence téléphonique avec les autres membres du groupe. Les représentants des différentes administrations qui utilisent le logiciel ou travaillent avec des fonctionnaires judiciaires qui utilisent le logiciel se servent de ce comité pour communiquer les idées et préoccupations qui se présentent à eux dans leur travail quotidien. Le sous-comité a obtenu de la compagnie qui produit le logiciel le plus utilisé par les administrations qu'elle produise des bulletins techniques traitant des problèmes soulevés par les utilisateurs.

### **Cadre de recherche**

Un cadre de recherche a été conçu en 1998 afin de remplir un engagement de la ministre de la Justice selon lequel le ministère consulterait la population en préparation de la recherche à effectuer pour le rapport qui doit être déposé au Parlement au sujet des aspects fonctionnels et de fonds des Lignes directrices. Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux ont commenté le cadre de travail préliminaire; il a fallu environ un an pour produire un document propre à des consultations publiques. Les activités de recherche se sont poursuivies tout au long de la période de rédaction du cadre de travail.

Environ 300 personnes et groupes non gouvernementaux intéressés ont été consultés sur le cadre de recherche, mais seulement 3 ont fourni des commentaires de fonds. On peut en déduire que ce processus ne constituait pas un moyen efficace d'encourager la participation citoyenne ou alors que la population s'intéresse peu aux détails de ce genre de recherche. Quoi qu'il en soit, il y aurait lieu que le ministère s'interroge sur l'opportunité d'une aussi vaste diffusion.

### **Participation à l'élaboration des cahiers d'application**

Les cahiers d'application (le *Cahier d'application détaillé* de novembre 1997 pour les professionnels et le *Cahier d'application pour les parents* d'avril 1998<sup>12</sup>) sont terminés, mais ont été distribués beaucoup plus tard que prévu. Un membre de l'Unité de la recherche a été chargé de produire les tables de dégrèvement fiscal des deux cahiers et de contribuer à la production et à la description des divers calculs mathématiques. Il a fallu plus de temps que prévu pour concevoir des tableaux, des calculs et des exemples accessibles.

---

<sup>12</sup> Le *Cahier d'application pour les parents* est souvent appelé « cahier d'application de la garde exclusive ».

## Contrôle des Lignes directrices

Les deux principales démarches entreprises jusqu'à maintenant pour contrôler les Lignes directrices consistent à analyser les jugements rendus par différents tribunaux en vertu de la *Loi sur le divorce* (Enquête sur les ordonnances de pensions alimentaires pour enfants) et à enquêter sur les attitudes des principaux intervenants au sujet des Lignes directrices. Des rapports ont été rédigés sur les conclusions d'enquêtes menées à deux endroits sur les attitudes des agents du milieu<sup>13</sup>.

Selon plusieurs répondants des deux paliers d'administration, la collecte de données quantitatives est la contribution la plus utile de l'Unité de la recherche. La phase pilote de l'Enquête sur les ordonnances de pensions alimentaires pour enfants a pris fin en septembre 1998 et des conclusions préliminaires ont été déposées en juin 1998 à une réunion du Sous-comité de recherche. Le rapport final de la phase pilote sera prêt au début de 1999. Avant le lancement de la seconde phase de collecte de données en novembre 1998, on a procédé à un examen approfondi de la méthode employée. On a conçu des logiciels de collecte de données et tenu des séances de formation dans l'ensemble du pays afin d'aider les collecteurs de données à se familiariser avec ces outils et ce logiciel.

L'Unité de la recherche avait sous-estimé la complexité de l'Enquête sur les ordonnances. On s'attendait à l'origine à ne recenser les ordonnances que dans deux ou trois tribunaux. Puisque toutes les administrations sauf le Québec ont décidé de participer, la recherche est devenue plus complexe, quoique évidemment, cette vaste participation ait grandement augmenté le caractère généralisable des données. L'instrument de collecte a été conçu de concert par l'Unité de la recherche et des membres du Sous-comité FPT de recherche. Il a fallu de multiples conférences téléphoniques et discussions bilatérales pour s'entendre entre autres sur la terminologie, la désignation des étapes de la procédure qui diffèrent nettement d'une administration à l'autre. Pendant la phase pilote, les chercheurs ont constaté que les dossiers judiciaires n'étaient pas aussi complets que prévu et que les carences de données constituaient un problème majeur. Voici trois des problèmes observés :

---

<sup>13</sup> Ces enquêtes ont eu lieu aux deux séances de formation permanente en droit tenues en Ontario et en Nouvelle-Écosse.

1. Certaines ordonnances de divorce non contestées sont muettes sur la question des pensions alimentaires pour enfants;
2. Les ordonnances de pensions alimentaires pour enfants sont rendues avec consentement mutuel, mais on ne peut pas connaître la teneur exacte de l'ordonnance de consentement ni des facteurs qui l'ont influencée;
3. Les informations rendues obligatoires par l'article 13 des Lignes directrices (ex. : nom et date de naissance des enfants) ne figurent pas dans l'ordonnance.

Il est possible que ces problèmes surviennent parce que le tribunal est convaincu que des ententes raisonnables ont été conclues préalablement, mais ces ententes relèvent souvent d'un autre dossier, voire d'une autre administration. Autre problème constaté pendant la phase pilote : les collecteurs de données n'ont pas codé l'information au même point de la procédure judiciaire. Cette particularité peut avoir contribué aux écarts dans la présence ou l'absence de certaines informations (comme l'absence des renseignements exigés par l'article 13)<sup>14</sup>.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les méthodes (terminologie, contenu des dossiers, etc.) diffèrent considérablement selon les provinces et les territoires. Généralement, c'est le greffier local qui est chargé de recueillir les données. Cette activité nécessite évidemment une formation, laquelle a été donnée par un entrepreneur. La phase pilote a révélé des disparités entre les provinces et les territoires et des erreurs de compréhension de la raison d'être de certains éléments de données. On a donc modifié l'instrument de saisie des données, le guide de codage et le logiciel en conséquence. Des séances de formation ont eu lieu dans tous les provinces et les territoires (sauf au Québec) à l'automne 1998 afin de montrer aux préposés à la saisie des données la nouvelle version de l'outil, du guide de codage et du logiciel.

Bien qu'il ait été énoncé dans un document d'orientation interne que l'on ferait une étude du montant des ordonnances après l'entrée en vigueur des Lignes directrices, il n'a pas été possible de la mener à bien à l'échelle nationale. Il semble que les autorités fédérales n'aient pas tenté de recueillir des données quantitatives sur les montants des ordonnances de divorce rendues avant mai 1997 parce que celles-ci n'étaient pas faciles à obtenir et que les coûts auraient été très élevés. Les documents nous apprennent cependant qu'une enquête sur les ordonnances a eu lieu dans certains tribunaux en 1992 ; ces données pourraient servir de référence. Il faut toutefois tenir compte de la possibilité que les informations sur le revenu consignées dans les dossiers judiciaires soient erronées et que les montants accordés aient augmenté depuis 1992. On trouve

---

<sup>14</sup> L'argumentation de ce paragraphe est tirée de L.D. Bertrand, J.P. Hornick et N.M.C. Bala, Child Support Awards Short-term Data Collection Project: Data Degradation Report, rapport à l'Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, ministère de la Justice du Canada, mars 1998.

une autre source (partielle) de données de référence dans les fichiers de Revenu Canada. Dans une version préliminaire du cadre de recherche, on peut lire qu'il est possible d'obtenir « un nombre limité d'informations » à partir des données de l'impôt sur le revenu de 1993 à 1995 pour les parents versant des aliments qui ont déduit leurs versements de leur revenu, ainsi que pour les bénéficiaires qui étaient tenus de déclarer les pensions alimentaires pour enfants comme revenu personnel. Revenu Canada a fait des essais informatiques préliminaires et on discute des besoins d'information.

Soulignons que le service de recherche du ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique a négocié avec Statistique Canada afin d'entreprendre un projet de concordance des données avec les données fiscales que Revenu Canada fournit à Statistique Canada de façon périodique. Ces données sont utilisées en conjonction avec celles du programme d'exécution des ordonnances de la Colombie-Britannique en vue d'analyser les effets des Lignes directrices sur le montant des ordonnances<sup>15</sup>. Si cette étude réussit, ce sera un apport utile à la recherche sur les Lignes directrices. Cependant, on ne pourra pas nécessairement généraliser les conclusions pour les autres administrations. Il y a lieu de croire que les méthodes des provinces et des territoires étaient différentes avant l'adoption des Lignes directrices<sup>16</sup>.

On peut considérer que l'absence de données de référence antérieures constitue une entrave majeure à l'évaluation de l'incidence des Lignes directrices. Cependant, même s'il s'avère impossible de mesurer les conséquences de celles-ci sur les montants accordés, l'analyse des données de l'Enquête sur les ordonnances devrait permettre d'examiner d'autres importantes questions d'évaluation (par exemple au sujet de l'uniformité des ordonnances).

Certains représentants des provinces n'ont « pas été impressionnés » par la présentation des conclusions de la phase pilote de l'Enquête sur les ordonnances à la réunion de juin 1998 du Sous-comité de recherche. Cette réaction peut s'expliquer par le fait que les conclusions ont été présentées pour tous les tribunaux étudiés, sans ventilation par province ou territoire. Les représentants provinciaux étaient surtout intéressés par la situation de leur province et non du Canada globalement. Les représentants fédéraux expliquent que les données ont été présentées au

---

<sup>15</sup> La base de données du programme d'exécution sera reliée électroniquement aux données fournies par Revenu Canada concernant les déclarations de revenus (formules T1). Pour satisfaire aux exigences de protection des renseignements personnels, le lien entre les deux séries de données sera fait par Statistique Canada. Un autre élément du projet consiste à recueillir des données des dossiers de trois tribunaux afin de remplacer les informations qui ne se trouvent pas dans les bases de données du programme d'exécution des ordonnances et de Revenu Canada.

<sup>16</sup> Les décisions des cours d'appel ont une influence sur les montants accordés et varient selon les provinces et les territoires. Par exemple, on croit que l'affaire *Levesque* a fait augmenter les montants en Alberta.

niveau national afin d'éviter certaines comparaisons qui auraient pu être vues comme désobligeantes par certains territoires ou provinces.

Autre sujet de mécontentement : l'Enquête cessera à la fin de l'initiative. Comme l'a fait valoir un répondant de l'administration fédérale, il faudrait au minimum assurer le contrôle des montants adjugés après ce moment pour pouvoir continuer de surveiller le respect de la loi et les modifications futures. On voit difficilement comment ce genre de collecte de données pourrait se faire sans des ressources substantielles. Un représentant provincial a déclaré que l'administration fédérale aurait dû bénéficier de la modification de la *Loi sur le divorce* pour instaurer une enquête permanente sur les affaires de divorce.

En résumé, la complexité de l'Enquête sur les ordonnances a été sous-estimée. Il en résulte que la mise sur pied de la phase pilote et la révision des instruments et des méthodes de collecte de données ont pris plus de temps que prévu. Le rapport final de la phase pilote n'est pas encore terminé. À ce jour, on dispose de peu d'informations sur l'Enquête et il serait prématuré de se prononcer sur l'utilité de cette recherche pour l'élaboration des orientations.

Au surplus, deux enquêtes sur les attitudes des agents du milieu à l'égard des Lignes directrices ont été effectuées, mais les conclusions et les rapports correspondants n'ont pas encore publiés pour l'instant. (Les conclusions sont décrites à la section 3.4.)

### **Analyse des bases de données externes**

Dans le plan de travail 1997-1998 de l'Unité de recherche, on avait prévu la production d'un ouvrage de référence statistique sur la démographie familiale, les mariages, les divorces, les pensions alimentaires pour conjoints et pour enfants et les ententes relatives à la garde. L'Unité devait en outre préparer des fiches d'information à ce sujet et sur des questions connexes. Un rapport intitulé *Statistiques choisies sur les familles canadiennes et le droit de la famille* a été préparé et déposé dans sa forme préliminaire auprès du Comité parlementaire mixte sur la garde et le droit de visite des enfants, puis distribué au Groupe de travail et au Comité sur le droit de la famille et rendu public. L'Unité de recherche a aussi confié à des chercheurs externes le mandat de refaire une analyse des données tirées de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants, qui constitue une contribution précieuse à nos connaissances sur les tendances en matière d'ententes de garde et de contact entre les enfants et le parent n'ayant pas la garde<sup>17</sup>. L'Unité a récemment

---

<sup>17</sup> N. Macill-Gratton et C. LeBourdais, Constatations préliminaires tirées de l'Enquête longitudinale nationale sur les enfants et les jeunes : Division des antécédents familiaux et de la garde des enfants, rapport à l'Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, ministère de la Justice du Canada, septembre 1998.

conclu d'autres marchés d'analyses plus détaillées de l'Enquête générale sociale et de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

### **Évaluation des projets de démonstration**

L'évaluation des projets de démonstration a commencé pendant le deuxième semestre de 1998, lorsque l'on a demandé aux provinces et aux territoires comment on pouvait les aider à contrôler et à évaluer les projets auxquels l'administration fédérale contribue financièrement. Les ressources étant limitées, il pourrait s'avérer impossible d'effectuer une évaluation quantitative des résultats, mais on croit que l'Unité de recherche pourra aider les provinces et les territoires à développer ou à accroître leur potentiel de contrôle. Trois administrations ont accepté de participer à une évaluation des services conçus pour aider les personnes qui demandent une révision d'ordonnance. D'autres activités de recherche et d'évaluation pourraient porter sur les programmes de médiation et de sensibilisation des parents.

### **Recherche sur les communications et l'information juridique**

Le personnel de recherche aide l'Unité des communications à concevoir de sondages auprès des personnes séparées ou divorcées à propos de leur connaissance des Lignes directrices et de leur opinion à leur sujet. L'Unité de recherche a aussi aidé l'Unité des communications à définir des sous-groupes de la population à qui devrait davantage s'adresser l'information sur les Lignes directrices. Ces clientèles secondaires ont été définies et des organismes de VIJ concevront la documentation. Cette activité est permanente, mais l'information de la population continue de relever principalement de l'Unité des communications.

### **Attitudes à l'égard des activités d'aide à la recherche**

Le Groupe de travail, auquel plusieurs administrations sont représentées, signale les retards de la recherche et la maigreur des résultats jusqu'ici. Les représentants des plus petites administrations, dont les ressources notamment humaines sont limitées, estiment que l'administration fédérale devrait s'engager plus activement dans la recherche; c'est ce qu'elle fait d'ailleurs actuellement dans l'évaluation des projets de démonstration. Certains représentants des provinces et des territoires ne comprennent pas exactement ce que l'administration fédérale attend d'eux. Cette question est cependant loin de faire l'unanimité. D'autres répondants se disent satisfaits du volet de la recherche. Un membre du Groupe de travail a déclaré que toutes les administrations avaient la possibilité d'influer sur le processus grâce au Sous-comité de recherche si elles ne sont pas satisfaites des progrès de la recherche. D'autres ont une attitude

attentiste; comme l'a mentionné un représentant provincial, la recherche et l'application de l'article 25.1 sont les deux éléments qui détermineront le succès du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants.

Un représentant fédéral a reconnu que la recherche n'a peut-être pas été aussi rapide qu'on aurait pu le souhaiter. Cependant, plusieurs dossiers ont demandé beaucoup plus de temps que prévu, comme la préparation de l'Enquête sur les ordonnances et celle des cahiers d'application. Par ailleurs, maints projets de recherche nécessitent la collaboration des provinces et des territoires; or certains n'ont pas été en mesure de coopérer autant qu'il aurait fallu en raison d'autres priorités. Autre facteur : il a fallu plus de temps que prévu pour atteindre l'effectif complet planifié. Les formalités d'adjudication des marchés de recherche contribuent aussi aux retards : il faut en effet au moins trois mois pour adjuger un contrat par soumission. En revanche, cette contrainte n'est pas nouvelle et on aurait pu en tenir compte dans la planification.

## **Résumé**

La recherche relative aux Lignes directrices a accusé un certain retard. Certains représentants provinciaux et territoriaux estiment que la recherche constitue le parent pauvre de la mise en œuvre des Lignes directrices, alors que cette activité est essentielle au succès du Projet. Il faut toutefois souligner que certaines administrations n'ont pas participé aux recherches aussi activement qu'il aurait fallu et que ce facteur a contribué aux retards. Jusqu'à maintenant, la recherche n'a pas encore contribué à l'élaboration des modifications d'orientation. Exception faite des renseignements recueillis sur l'attitude des avocats et des juges à propos des Lignes directrices, qui ont permis de mieux connaître les problèmes éprouvés par les praticiens et ont complété les conclusions de l'analyse de la jurisprudence et celles des autres activités de contrôle. En ce qui concerne le contrôle et l'évaluation des projets provinciaux relatifs aux Lignes directrices, il est trop tôt pour savoir si l'information obtenue contribuera à mieux connaître les problèmes et les méthodes de mise en œuvre. L'analyse permanente de l'évolution du régime fiscal est une nécessité et le demeurera tant que les Lignes directrices existeront.

La complexité de la collecte des données pour l'Enquête sur les ordonnances avait été sous-estimée. On ne sait pas encore si la phase principale de cette enquête fournira des données quantitatives sur les effets des Lignes directrices qui seront utiles à l'évaluation du Projet. En produisant des rapports quantitatifs périodiques, on maximise les chances que la phase principale fournisse les données nécessaires et que celles-ci soient analysées d'une manière utile à l'élaboration des orientations.

### **3.1.3 Comités pertinents**

Présidé par le coordonnateur de l'Unité de la recherche, le Sous-comité de recherche du Groupe de travail s'est réuni irrégulièrement en personne et par téléconférence depuis 1996. À l'origine, seulement quatre administrations étaient représentées, mais maintenant, toutes y sont sauf le Nunavut. La première réunion, en 1997, a principalement porté sur l'élaboration des méthodes de contrôle des Lignes directrices. La deuxième a porté essentiellement sur la présentation des conclusions préliminaires tirées de la recherche effectuée par les provinces, les territoires et l'administration fédérale.

### **3.2 Mise en œuvre des politiques**

La mise en œuvre des politiques consiste à transformer les orientations en programmes et en services. Il s'agit ici des mesures fédérales d'aide des administrations provinciales et territoriales pour concevoir et appliquer les lignes directrices. Si la mise en œuvre relève principalement des provinces et des territoires, l'administration fédérale y participe en octroyant des fonds contribuant à l'instauration de programmes et aux autres adaptations nécessaires pour appliquer les Lignes directrices.

Le gouvernement fédéral a estimé que les Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants risquaient de tendre les relations FPT si les provinces et les territoires ne bénéficiaient pas d'une aide financière. Dans un document d'orientation interne (1995), on peut lire que les provinces et les territoires s'attendaient à ce que l'administration fédérale les aide à supporter les frais de mise en œuvre pendant les premières années puisque la majorité des ordonnances sont rendues en vertu de la loi fédérale sur le divorce. Les indemnités financières avaient pour but d'encourager les provinces et les territoires à appuyer les réformes, notamment en adoptant les Lignes directrices fédérales dans leurs propres lois et règlements. Enfin, elles devaient aider les provinces et les territoires à faire face à l'augmentation de la charge de travail des tribunaux qu'entraînerait l'augmentation du nombre de demandes de révision que l'on prévoyait. On faisait remarquer qu'une augmentation des demandes de révision profiterait aux deux paliers d'administration en raison du nouveau régime fiscal.

Les sous-ministres responsables de la Justice ont convenu en novembre 1996 des objectifs opérationnels suivants pour la mise en œuvre (fonds de contribution) :

- permettre aux provinces et aux territoires de collaborer avec l'administration fédérale à l'élaboration, l'expérimentation et l'adoption de méthodes originales, efficaces et économiques pour prendre et réviser des ordonnances de pensions alimentaires pour enfants;
- créer des mécanismes de révision régulière des montants.

Pour être admissible au financement, un projet devait répondre à au moins un des « principes directeurs » suivants :

- Les modèles de mise en œuvre doivent être novateurs mais aussi reconnaître la nécessité dans l'immédiat de se concentrer sur les systèmes actuels pour faire face à l'augmentation potentielle des demandes de révision.
- La détermination du montant des pensions alimentaires pour enfants fait partie d'un ensemble de services qui vise aussi la résolution d'autres problèmes familiaux touchés par l'application des Lignes directrices et du nouveau régime fiscal, comme la garde et le droit de visite.
- Les modèles de mise en œuvre doivent éviter d'avoir recours au processus contradictoire et encourager la prompte résolution des conflits, y compris en proposant des mécanismes de règlement à l'amiable.
- Les modèles de règlement amiable et de révision administrative des ordonnances doivent être liés à la procédure existante de manière à réduire le plus possible les frais et les démarches administratives, pour les administrés comme pour la justice.
- Les modèles de mise en œuvre doivent tenir compte du rôle important de l'information et de la technologie.
- La mise en œuvre sera d'autant plus facilitée que les citoyens, les magistrats et les avocats seront mieux informés.
- Les modèles de mise en œuvre doivent prévoir des modalités d'évaluation, de contrôle et de partage de l'information.

Selon le rapport de novembre 1996 du Groupe de travail, les activités des projets financés par le Fonds de mise en œuvre pouvaient comprendre ce qui suit :

- des études de faisabilité visant à trouver des moyens de gérer la vague de demandes de révision, y compris l'élaboration entre autres de fonctions pour obtenir des informations financières personnelles, de logiciels pour effectuer les calculs, de formulaires à l'appui du nouveau processus et l'amélioration des systèmes pour assurer le contrôle des nouveaux cas de révision et les évaluer;

- élaboration et expérimentation de mécanismes administratifs visant à répondre à la vague de demandes de révision; par exemple, liaisons par téléconférence et visioconférence, mise à l'essai de projets dans les bureaux actuels d'exécution des ordonnances, développement des services de médiation, mise à l'essai de centres d'information juridique;
- élaboration de modèles encourageant un règlement rapide des conflits;
- évaluations visant à déterminer dans quelle mesure les projets de mise en œuvre se sont bien adaptés aux modifications législatives;
- des projets conçus pour mobiliser l'action communautaire par des activités d'information et de vulgarisation juridique, par la formation, par des programmes de démarche autonome;
- des mesures de dotation contribuant à l'élaboration et à l'exécution de stratégies d'instauration des Lignes directrices.

Les priorités et les objectifs approuvés par les sous-ministres pour le financement des activités de mise en œuvre des Lignes directrices dans les provinces et les territoires ont été discutés par le Groupe de travail à sa réunion de juin 1998. Le compte rendu de celle-ci précise que les demandes de financement doivent être axées davantage sur l'innovation et le contrôle. Les demandes ne doivent pas toutes viser des activités comme la mise en œuvre des Lignes directrices et l'amélioration des services existants; la nature des activités doit progresser. Cette nouvelle optique fait suite au constat que la vague attendue de demandes de révision n'est pas arrivée et par conséquent, l'administration fédérale se tourne dorénavant vers l'élaboration de mécanismes administratifs ou autres visant la révision ou l'établissement des ordonnances (voir la priorité 5 ci-dessous). Rebaptisés « secteurs d'activité prioritaires », les types d'activité suivants sont déclarés admissibles<sup>18</sup> :

1. concertation des activités de mise en œuvre des Lignes directrices, y compris les activités relatives au Groupe de travail et la coordination et l'administration internes;
2. élaboration ou amélioration des services existants conformément aux objectifs des Lignes directrices, y compris : révision des règles et procédures judiciaires, mises à niveau informatiques, formation du personnel judiciaire et des professionnels, autres domaines directement touchés par les Lignes directrices comme la garde et le droit de visite, personnel additionnel nécessaire pour faire face à l'augmentation de la charge de travail entraînée par les Lignes directrices, programmes de médiation;
3. activités liées à l'adoption de lignes directrices provinciales parallèles aux Lignes directrices fédérales, y compris la modification des règles des tribunaux, la communication, la formation

---

<sup>18</sup> Tiré d'un document de l'Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants daté du 29 juin 1998.

- du personnel judiciaire et des professionnels, la préparation de documents et de séances d'information, la révision de certaines lois provinciales et l'élaboration des orientations;
4. sensibilisation de la population aux Lignes directrices, y compris activités de communication, préparation de documents, séances d'information, instauration d'une ligne d'information et élaboration de matériel de démarche individuelle;
  5. élaboration, mise à l'essai et exécution de modèles et services originaux répondant aux objectifs des Lignes directrices et d'autres services directement visés par les Lignes directrices, notamment :
    - a) études de faisabilité visant des modèles administratifs;
    - b) modèles administratifs nouveaux ou améliorés;
    - c) modèles judiciaires plus efficaces;
    - d) options de médiation;
    - e) communications, formation du personnel et des professionnels judiciaires, préparation de documents et de séances d'information, programmes d'information des parents;
    - f) service ayant un lien direct avec entre autres les Lignes directrices, le calcul des montants, surtout un modèle administratif et éventuellement un modèle judiciaire;
    - g) activités ayant pour but de traiter de manière plus efficace les cas complexes devant tenir compte de la détermination du revenu, du niveau de vie et de dépenses spéciales;
    - h) projets pilotes novateurs;
    - i) évaluation de projets pilotes;
    - j) programmes d'information des parents.
  6. étude de l'incidence des modifications législatives, y compris participation active aux activités de contrôle et d'évaluation du Sous-comité de recherche, évaluation des répercussions des Lignes directrices sur les ordonnances et évaluation des projets pilotes.

### **3.2.1 Mise en œuvre et élaboration de projets (rôle fédéral)**

L'Unité de l'élaboration de projets et de la mise en œuvre provinciale et territoriale (Fonds de contribution) de l'Équipe a pour objectifs :

- aider les provinces et les territoires à appliquer les Lignes directrices;
- aider les provinces et les territoires à renforcer l'exécution des ordonnances de pensions alimentaires pour enfants<sup>19</sup>;

---

<sup>19</sup> Voir la section 4.2.1.

- favoriser des échanges d'information adéquats entre les administrations fédérale, provinciales et territoriales dans la mise en œuvre des Lignes directrices;
- gérer efficacement le programme de contributions.

Plusieurs activités doivent être accomplies pour atteindre ces objectifs :

1. définir des options et obtenir une approbation pour répartir les fonds selon les provinces et les territoires et dans le temps;
2. concevoir et appliquer des paramètres de programme pour le Fonds de mise en œuvre des Lignes directrices, de concert avec les provinces et les territoires;
3. concevoir et mettre en œuvre des mécanismes et des formalités d'étude des propositions pour le traitement des ententes;
4. concevoir des mécanismes pour partager l'information sur les projets et les résultats;
5. contrôler les activités financées et leurs retombées;
6. concevoir un modèle pour les propositions et les rapports provisoires et définitifs des provinces et des territoires.

Le Fonds de mise en œuvre de 50 millions de dollars sera distribué aux provinces et aux territoires tout au long du Projet. Ce montant a été fixé après consultation auprès des provinces et des territoires. La plupart croyait que les Lignes directrices auraient un effet important sur les services des tribunaux de la famille et les services connexes. On avait supposé qu'une bonne proportion des personnes visées par une ordonnance existante, soit jusqu'à 60 pour 100, voire plus, demanderait une révision au tribunal, ce qui aurait entraîné un encombrement des services. Les estimations provinciales et territoriales sont illustrées à la colonne 3 du tableau 2 ci-dessous. Ces chiffres étaient les plus précis que l'on pouvait évaluer au moment où le montant du Fonds de mise en œuvre a été fixé. Cependant, les établissements des coûts sont presque toujours aléatoires dans le domaine de la justice en raison du très grand nombre d'impondérables à la périphérie. En l'occurrence, on ne pouvait pas vraiment savoir combien de personnes demanderaient une révision. Comme on le verra dans la présente section, le nombre réel de demandes, plus faible que prévu, a affecté la capacité des provinces et des territoires de dépenser les crédits qui leur avaient été accordés.

Les fonds de contribution sont des paiements de transfert conditionnels consentis en réponse à une demande admissible, sous réserve de la conclusion d'une entente officielle et de l'exécution d'une vérification.

## Répartition du Fonds de mise en œuvre

De concert avec le Groupe de travail FPT, l'Équipe a analysé différentes formules de distribution du Fonds de contribution<sup>20</sup>, par exemple :

- selon la population,
- selon la proportion de population urbaine et rurale dans chaque province et territoire;
- selon le nombre de parents qui versent des aliments d'après les données de 1994 de Revenu Canada;
- selon le nombre de parents bénéficiaires;
- selon le nombre de divorces entre parents ayant des enfants à charge en 1994;
- selon une combinaison de ces facteurs.

Ces options ont fait l'objet d'un long débat à une réunion du Groupe de travail. Finalement, les sous-ministres de la Justice et les procureurs généraux ont tranché, optant pour la formule selon la population. Les comptes rendus nous apprennent que la Nouvelle-Écosse et la Colombie-Britannique avaient des réserves. Un des arguments ayant joué en faveur de l'option retenue réside dans le fait qu'elle concorde avec la formule des ententes de financement visant l'aide juridique et les ententes concernant les jeunes contrevenants.

Les trois plus petites administrations (Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve et Yukon) font exception et recevront un montant fixe de 300 000 \$ pour toute la durée du Projet. Le tableau 2 (ci-dessous) montre ce qui est attribué à chaque administration.

Les responsables provinciaux et territoriaux interrogés pour l'étude jugent que les modalités d'établissement de la formule ont été équitables. Cependant, certaines petites administrations allèguent que les montants affectés sont insuffisants compte tenu de leurs frais fixes, de leurs ressources, de leur modeste infrastructure et (dans certains cas) de leur vaste étendue géographique.

---

<sup>20</sup> Les options visaient aussi bien le Fonds de mise en œuvre (Lignes directrices) que le Fonds d'exécution.

**Tableau 2**  
**Répartition du Fonds de mise en œuvre par administration et première estimation des dépenses par les provinces et les territoires pour l'application des Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants**

	<b>Montant accordé sur cinq ans (\$)</b>	<b>Estimation des dépenses provinciales et territoriales pour les années 1 et 2</b>
Terre-Neuve	982 000	S.o.
Île-du-Prince-Édouard	300 000	S.o.
Nouveau-Brunswick	1 281 510	4 600 000
Nouvelle-Écosse	1 581 020	4 600 000
Québec	12 324 100	20 700 000
Ontario	18 496 000	137 000 000
Manitoba	1 914 900	4 200 000
Saskatchewan	1 713 600	4 000 000
Alberta	4 600 700	4 300 000
Colombie-Britannique	6 206 200	21 700 000
Territoires du Nord-Ouest	300 000	S.o.
Yukon	300 000	400 000
<b>Total</b>	<b>50 000 000</b>	
Source : Rapport du Groupe de travail FPT sur la mise en œuvre des pensions alimentaires pour enfants aux sous-ministres et procureurs généraux FPT, novembre 1996. Notes : « L'estimation des dépenses » de la troisième colonne a été communiquée par les provinces et les territoires. Le montant de 137 000 000 \$ pour l'Ontario a été par la suite réduit. Certaines estimations comprennent des frais d'aide juridique, lesquels ne sont pas admissibles au titre du Fonds de contribution.		

Une somme de 50 000 \$ a été versée à chaque administration en 1996-1997 pour amorcer la planification de la mise en œuvre. Puisque ce montant s'ajoute aux 50 millions du Fonds, on peut dire que le montant accordé aux provinces et aux territoires pour les cinq années s'élève à 50,6 millions de dollars.

Les provinces et les territoires ont demandé à pouvoir bénéficier du Fonds de mise en œuvre avant mars 1997 (soit pendant l'exercice 1996-1997) et ont aussi demandé que l'essentiel des fonds soit distribué pendant les deux exercices suivants. L'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique n'ont pas touché à leurs fonds en 1996-1997, mais les contributions du Fonds pour cet exercice se montaient à 62 850 \$ seulement. Par conséquent, en 1996-1997, aucune administration n'a demandé un montant substantiel du Fonds de mise en œuvre. Ce phénomène s'explique par le retard observé dans la promulgation de la loi fédérale : en raison de l'incertitude, on ne pouvait pas justifier l'affectation des ressources à la planification des projets et à la préparation des lois provinciales et territoriales.

Les provinces et les territoires n'ont pas dépensé en entier les fonds affectés. Avec la permission du Conseil du Trésor, les administrations ont déclaré le montant qu'elles n'ont pas pu dépenser afin de le reporter à l'exercice suivant. Plus de 2 millions de dollars ont ainsi été reportés en 1997-1998 et plus de 4 millions en 1998-1999. De plus, une somme évaluée à 1 million de dollars a été périmée en 1997-1998. Selon les informations dont on dispose actuellement, les fonds périmés en 1998-1999 seront inférieurs à ceux de 1997-1998. Le tableau présente les renseignements connus actuellement au sujet des fonds reportés et non utilisés.

**Tableau 3**  
**Affectations annuelles du Fonds de mise en œuvre et montants reportés à ce jour**

	<b>1996-1997</b>	<b>1997-1998</b>	<b>1998-1999</b>	<b>1999-2000</b>	<b>2000-2001</b>
Affectation d'origine	62 850	16 437 150	15 000 000	10 500 000	8 000 000
Affectation d'origine + montant reporté	62 850	16 437 150	17 293 405	14 885 411	
Montant reporté	0	2 293 405	4 385 411		
Pourcentage reporté		14,0 %	25,4 %		
Montant périmé (est.)		1 000 000			
Pourcentage périmé		6,1 %			
Pourcentage reporté et périmé		20,1 %			

Quelques raisons expliquent le report et la non-utilisation des fonds. L'incapacité de dépenser les fonds affectés pour l'exercice 1997-998 a été attribuée au fait que les ententes de contribution ont été signées tard et au fait que les demandes de révision d'ordonnance se sont avérées moins nombreuses que prévu. Comme a expliqué un responsable, lorsqu'on s'est rendu compte que le nombre de demandes de révision serait plus faible que prévu, il était trop tard pour reporter les fonds<sup>21</sup>. Les petites administrations avancent une autre raison, à savoir leur manque de ressources humaines pour planifier de nouveaux programmes et services.

Une très grande partie des sommes reportées et non utilisées avaient été affectées à l'Ontario<sup>22</sup>. Les intérêts et les priorités de cette province diffèrent de ceux de l'administration fédérale. Il a été difficile pour les deux administrations de s'entendre sur l'élaboration de projets en matière de pensions alimentaires pour enfants. De plus, le Conseil de gestion ontarien ne veut pas libérer des

<sup>21</sup> Le montant à reporter doit être communiqué au Conseil du Trésor en septembre. En 1997, les Lignes directrices n'étaient alors en vigueur que depuis six mois, y compris la saison estivale, normalement moins active.

<sup>22</sup> Ces montants auraient même été encore plus élevés n'eût été de la réaffectation de 355 950 \$ du Fonds de mise en œuvre au programme provincial d'exécution des ordonnances à la fin de l'exercice 1997-1998.

fonds avant la signature d'une entente de contribution<sup>23</sup>. Enfin, les fonctionnaires doivent présenter un « dossier en béton » avant que le Conseil de gestion ne consente à la mise sur pied d'un nouveau programme ou service.

Le Groupe de travail a discuté du problème des fonds non utilisés à sa réunion de novembre 1997. L'administration fédérale a déclaré que si les administrations communiquaient à la mi-décembre à l'Équipe la valeur des montants non utilisés, cet argent pourrait être réaffecté à d'autres administrations remplissant les conditions suivantes :

1. que les projets concourent aux objectifs du Fonds;
2. que l'administration présente une proposition circonstanciée annonçant des activités qui s'ajoutent à celles qui étaient décrites dans la proposition précédente;
3. que l'activité proposée ne reflète pas exclusivement une réduction de la contribution de la province;
4. que l'activité proposée soit terminée au 31 mars, fin d'exercice.

Le Groupe de travail recommandait que les demandes de fonds excédentaires soient traitées dans l'ordre où elles sont reçues, avec priorité aux petites administrations.

Les répondants provinciaux se sont dits mécontents des contraintes imposées pour l'accès aux fonds non utilisés aux fins de projets supplémentaires, surtout en ce qui concerne l'obligation de produire une proposition circonstanciée en très peu de temps (la disponibilité des fonds n'est annoncée que quelques mois avant la fin de l'exercice). On considère que les administrations n'ont pas assez de temps pour concevoir un plan, rédiger une proposition, la faire approuver et dépenser l'argent. Selon ces représentants, l'Équipe aurait pu mieux gérer l'excédent de fonds; par exemple, l'Unité du Fonds de contribution aurait dû être au courant de la possibilité que des fonds soient périmés en décembre et l'appel de propositions aurait pu être effectué avant la fin de l'année civile. Certaines administrations auraient voulu prolonger certaines de leurs activités prévues à l'origine, mais cela n'est pas autorisé.

Du point de vue de l'Équipe, la plupart de ces critiques ne sont pas justifiées. Le retard s'explique principalement par le fait que les provinces et les territoires attendent souvent jusqu'en janvier pour communiquer la valeur des montants non utilisés, et ce malgré les demandes répétées de l'Équipe. L'administration fédérale estime que les délais n'étaient pas trop

---

<sup>23</sup> On retrouve la même situation dans d'autres provinces. Dans certains cas, toutefois, l'organisme central de la province ou du territoire libère les fonds pour le programme de pensions alimentaires pour les enfants en supposant que la contribution leur sera remise plus tard.

courts pour concevoir une nouvelle proposition, la preuve étant que une ou deux administrations l'ont fait.

En général, les provinces et les territoires apprécient la volonté de l'administration fédérale de reporter les fonds. Mais ils n'en expriment pas moins une certaine frustration : il aurait été plus utile que les administrations puissent choisir le ou les exercices auxquels les fonds reportés auraient été affectés, puisqu'elles ont maintenant du mal à dépenser à la fois l'affectation de 1998-1999 et le montant reporté de l'exercice précédent. Autre sujet de récrimination : la demande de l'estimation des montants à reporter arrive beaucoup trop tôt pour permettre aux administrations de fournir une prévision réaliste (cette année, la demande a été présentée pendant l'été). L'Équipe répond à ceci que cette information doit être préparée et envoyée au Conseil du Trésor en septembre.

### **Paramètres et priorités des programmes**

Nous verrons dans la présente section les contraintes et les priorités du Fonds de mise en œuvre. La politique fédérale exclut les programmes déjà cofinancés comme l'aide juridique. Cette exclusion a suscité du mécontentement en raison de l'augmentation des demandes de révision que l'on prévoyait<sup>24</sup>. On excluait aussi les dépenses d'immobilisation, comme les rénovations. L'acquisition de logiciels et de matériel informatique était autorisée pendant les premières années; l'administration fédérale pouvait payer jusqu'à la moitié des dépenses à condition que le nouvel équipement serve au nouveau personnel ou à une nouvelle initiative. Bien que des notes destinées au Groupe de travail en février 1997 aient clairement expliqué ces conditions, les entrevues menées un an et demi plus tard ont montré qu'il subsistait peut-être encore une certaine confusion quant à la nature et à la forme (ex. : achat ou location d'ordinateurs) des dépenses admissibles.

Le détail des priorités de financement a évolué avec le temps. Comme un représentant provincial l'a fait remarquer :

Les sous-ministres ont convenu des paramètres de financement en novembre 1996. Nos plans de mise en œuvre ont été conçus en conséquence. Puis, au printemps dernier [1998], on a présenté un autre ensemble de critères qui différait des

---

<sup>24</sup> Selon un porte-parole provincial, l'Équipe a refusé que sa contribution serve à engager un avocat au centre d'information pour conseiller les clients au sujet des révisions. L'administration fédérale invoquait le fait que l'aide juridique est déjà cofinancée : l'avocat pouvait informer, mais non conseiller. La province, pour sa part, répondait que ce genre de service n'est pas couvert par l'aide juridique. Après le refus de l'administration fédérale, « l'idée a été diluée et n'a abouti à rien ».

premiers. J'ai vu une certaine discontinuité entre la décision des SM et les conditions de cette année. À la réunion de juin du Groupe de travail, nous avons obtenu une liste d'objectifs plus acceptable, mais je suis encore inquiet quant à l'interprétation de ces objectifs. Le personnel (de l'Équipe) responsable du financement les interprète avec trop de rigueur, ce qui nous inquiète vraiment.

La même préoccupation a été exprimée par d'autres représentants des provinces et des territoires. Le problème ne concerne pas tant la liste actuelle des secteurs d'activité prioritaires admissibles aux contributions fédérales que leur interprétation par le personnel de l'Équipe. D'après l'expérience de plusieurs personnes interrogées, les membres de l'Équipe n'interprètent pas tous de la même façon les règles d'admissibilité. D'après eux en revanche, ce genre de problème s'est peut-être produit à l'occasion, en raison de l'embauche de nouveau personnel et des changements progressivement apportés aux priorités.

Plusieurs répondants ont déclaré avoir reçu des messages contradictoires au sujet des programmes de financement portant sur les ruptures conjugales en général :

Il est innovateur et concret de répondre aux besoins des gens au moment de la séparation. Nous sommes mécontents de l'obligation d'utiliser le Fonds de mise en œuvre d'une manière trop pointue. Il faut aborder un problème familial comme un tout dont la pension alimentaire pour les enfants ne constitue qu'un aspect. Cela pose un véritable problème aux provinces et aux territoires. Les programmes familiaux doivent comprendre de nombreuses sphères d'intervention et non se limiter aux pensions alimentaires pour les enfants. Les messages de l'administration fédérale sont confus.

Selon l'Équipe, le financement de programmes visant d'autres activités en plus des pensions alimentaires pour enfants ne pose plus de problème, bien que cela ait peut-être été le cas dans le passé. Quelques répondants continuent toutefois d'affirmer qu'ils ont eu du mal à obtenir du financement pour des programmes (ex. : médiation ou information parentale) dans lequel les pensions alimentaires pour enfants ne constituaient qu'un volet. La persistance de ce point de vue peut s'expliquer par un malentendu ou par un problème de circulation de l'information entre les instances fédérales, provinciales et territoriales.

Plusieurs membres du Groupe de travail ont fait état du changement des priorités de financement fédérales, notamment en ce qui concerne l'importance accordée en 1998 à l'élaboration de

programmes et de services nouveaux et originaux pour appliquer l'article 25.1; cette insistance arrive d'une manière inopinée. Pour ces répondants, l'Équipe aurait dû dire dès le départ qu'elle s'intéressait tant à l'application de l'article 25.1. En revanche, comme nous l'avons vu à la section 3.1.1, l'importance accordée aux mécanismes administratifs n'est pas nouvelle : elle est affirmée en fait depuis le début des années 90. De point de vue des responsables fédéraux, l'évolution des objectifs fixés pour chaque secteur d'activité prioritaire est un moyen d'assurer une progression dans la mise en œuvre des Lignes directrices. On reconnaît que les provinces et les territoires ne sont peut-être pas habitués au dirigisme actuel, qui est pourtant essentiel pour atteindre les objectifs du Projet. En ce qui concerne l'article 25.1, il a toujours été clair qu'il constituait une priorité.

### **Étude des propositions et traitement des ententes**

L'Unité du Fonds de contribution a conçu et mis en œuvre un processus d'étude des propositions. L'administration dépose une proposition, laquelle est examinée par un agent de projet qui résume les activités proposées. Ce résumé et la proposition comme telle sont alors étudiés par le personnel supérieur de l'Unité et distribués pour examen aux coordonnateurs de l'Équipe. Lorsque ceux-ci ont formulé leurs commentaires, le dossier est retourné à l'auteur. On procède souvent à des conférences téléphoniques, et parfois à des visites en personne, pour discuter de certains aspects. Lorsque la proposition est présentée, elle est à nouveau étudiée par l'Unité du Fonds de contribution, qui peut encore demander des renseignements additionnels. Généralement, ce processus continue jusqu'à ce que la proposition soit jugée recevable par l'Unité et par les autres membres de l'Équipe.

Les représentants de plus de la moitié des administrations ont commenté la somme de justifications qu'on leur réclame pour les propositions. Plusieurs se plaignent du degré de détail exigé par l'Équipe dans les propositions de l'exercice 1998-1999. À la limite, on déclare que l'administration fédérale fait de la « microgestion » dans ses demandes de détails et de justification pour des questions comme le type, la marque, le prix et le modèle des ordinateurs qui seront loués ou achetés. À cela, les responsables fédéraux répondent que durant les deux premières années, on manquait de temps et de personnel pour analyser les propositions en profondeur et il fallait conclure les ententes le plus vite possible. Au surplus, dans le passé, d'autres programmes et subventions du ministère de la Justice du Canada ont été critiqués dans des rapports d'évaluation en raison du manque de reddition des comptes. Le Projet en cause ici, qui vise très précisément les pensions alimentaires pour enfants, doit être administré avec plus de rigueur. Autre facteur invoqué par les responsables fédéraux : de nombreux responsables

provinciaux manquent d'expérience dans la négociation d'ententes de contribution, y compris dans la préparation de propositions détaillées.

Des retards sont possibles à plusieurs stades de la procédure :

1. Les provinces et les territoires ne respectent souvent pas la date limite pour le dépôt des propositions. Pour les inciter à le faire, l'administration fédérale a proposé que les ententes ne puissent être rétroactives, mais cette option n'a pas été retenue.
2. L'Équipe prend du temps à commenter les propositions. Ils et elles sont une dizaine à remplir cette fonction.
3. Les négociations prennent du temps, surtout lorsque les deux paliers d'administration travaillent dans des optiques différentes. Comme l'a déclaré un répondant provincial : « L'administration fédérale examine notre proposition puis demande des changements; après nous être efforcés de respecter la date limite, nous devons réviser la proposition encore plusieurs fois. »
4. La mise au point d'une entente est soumise à de longues et fastidieuses formalités administratives imposées par l'administration fédérale.

Tant les fonctionnaires fédéraux que les représentants provinciaux ont été contrariés par les retards de conclusion des ententes. Les provinces et les territoires sont également mécontents des retards de paiement. Un responsable fédéral a indiqué que cela s'expliquait en partie par le temps qu'il a fallu pour obtenir des rapports acceptables, tout en reconnaissant qu'« on aurait pu faire mieux » sur ce point.

### **Élaboration de mécanismes pour partager les informations et les résultats des projets**

L'Unité du Fonds de contribution recourt à plusieurs méthodes pour faire circuler l'information au sujet des projets au sein de l'Équipe. Les rapports provisoires et définitifs sont distribués à tous les coordonnateurs, et les informations concernant le projet et les activités récentes des provinces et des territoires sont communiquées par des conférences téléphoniques et des réunions du Groupe de travail.

L'Unité du Fonds de contribution n'a mis au point aucun mécanisme officiel de partage de l'information<sup>25</sup>. C'est plutôt par les réunions et conférences téléphoniques du Groupe de travail

---

<sup>25</sup> À part la rédaction de rapports réguliers semestriels décrivant les activités de chaque administration par le Groupe de travail et l'Équipe à partir des informations fournies par les administrations.

que l'information circule. Cependant, le personnel de l'Unité communique souvent directement de l'information au personnel provincial et territorial en réponse à des questions précises. Plusieurs répondants sont favorables à cet arrangement pratique, qui permet au personnel de l'Unité de leur dire comment les autres administrations traitent les problèmes semblables et qui ils doivent appeler pour obtenir de plus amples renseignements.

### **Contrôle des activités et des retombées**

Le contrôle des activités financées par le Fonds s'effectue de trois manières : participation aux réunions et conférences téléphoniques du Groupe de travail FPT où les activités de projet sont discutées; étude des rapports de projet provisoires et définitifs; communications personnelles permanentes, notamment par des visites sur place, avec les responsables de chaque administration, selon les besoins.

Comme les propositions, les rapports déposés par les administrations au sujet des activités financées pour les ententes de contribution ont été examinés avec plus de rigueur en 1998 que l'année précédente. De nombreux répondants ont admis spontanément l'importance de la transparence, ajoutant toutefois que les interventions fédérales dépassent le simple cadre de la reddition de comptes. Comme dans le cas des propositions, on se plaint du degré de détail exigé. Le moment où les demandes d'information sont présentées pose aussi un problème; en effet, en sachant au début de l'année quels renseignements elles devaient fournir, les administrations auraient peut-être pu instaurer des mécanismes de collecte de données, mais certaines informations (comme le nombre de personnes ayant assisté aux séances d'information) ne peuvent être obtenues après coup. De plus, l'administration fédérale semble afficher des attentes irréalistes au sujet des capacités de contrôle des provinces et des territoires, dont beaucoup n'ont ni les ressources humaines ni l'infrastructure nécessaires pour assurer des contrôles manuels ou informatiques. Selon les responsables fédéraux, les administrations devraient être en mesure d'assurer un contrôle compte tenu des sommes substantielles qui leur sont consenties. D'après eux, les provinces et les territoires ne sont pas disposées à consacrer des ressources au contrôle des retombées.

Toujours au sujet des échéanciers, quelques représentants provinciaux ont soulevé d'autres problèmes. Par exemple :

Les échéances fédérales pour les rapports et autres exigences posent un problème parce que les administrations provinciales fonctionnent dans un cadre différent. Il est impossible de fournir à l'administration fédérale les informations qu'elle veut au

moment où elle le demande parce que les deux paliers d'administration suivent un calendrier différent. Celle-ci doit faire preuve d'une plus grande souplesse et accepter que les documents lui soient remis selon un échéancier qui concorde avec les méthodes provinciales.

Un responsable fédéral déclare que l'administration fédérale est au courant que des « cycles budgétaires différents » constituent parfois un obstacle au respect des dates limites, pour le dépôt des propositions en particulier.

Un répondant a mis en doute la rentabilité du contrôle effectué par l'administration fédérale, faisant référence aux visites sur place par l'Équipe et à la vérification des dossiers, ainsi qu'aux demandes d'informations supplémentaires concernant les propositions et les rapports. « Tout cela pour un demi million de dollars? » Du point de vue fédéral, ce contrôle est nécessaire pour rendre compte et partager l'information.

### **Uniformisation de la présentation des rapports**

Plusieurs répondants ont indiqué qu'on avait annoncé aux provinces et aux territoires un modèle de proposition et de rapport il y a un certain temps et qu'ils avaient été déçus que cet engagement n'ait pas été tenu. Un porte-parole fédéral a expliqué que les premiers efforts amorcés pour préparer un modèle de rapport se sont avérés excessivement complexes, reconnaissant le retard de l'Équipe à cet égard.

Le Groupe de travail a mis sur pied un sous-comité en juin 1998 pour étudier la question du contenu des rapports que doivent remettre les provinces et les territoires. À une réunion de novembre 1998, on a défini les liens pouvant être faits entre les exigences relatives aux propositions et celles qui visent les rapports. Les participants ont formulé une ébauche de cadre de rapport et un atelier se tiendra en février 1999 pour donner à ce cadre sa forme définitive et étudier des exemples concrets, en vue de définir des indicateurs de résultats pratiques et uniformes.

### **Résumé**

L'aide financière fédérale avait pour but à l'origine d'assumer une partie des frais de mise en œuvre, d'encourager les provinces et les territoires à adopter les Lignes directrices fédérales et d'atténuer le fardeau financier de la charge de travail accrue que l'on prévoyait en conséquence. Il appert que ces objectifs ont été atteints.

Quelques administrations, celles dont le nombre d'habitants est peu élevé, estiment que les contributions fédérales sont insuffisantes pour permettre d'apporter des changements majeurs à la prestation de leurs services. D'autres ont eu du mal à dépenser les contributions fédérales, ce qui est attribué au nombre plus faible que prévu de demandes de révision d'ordonnance et aux retards de signature des ententes de contribution.

Les priorités de financement et les secteurs d'activité prioritaires semblent constituer un guide efficace pour les contributions fédérales, même si les responsables des provinces et des territoires ne sont pas toujours satisfaits de l'interprétation donnée à ces priorités par leurs interlocuteurs fédéraux. L'efficacité de cette démarche pourra être mesurée entre autres vers la fin des ententes de contribution, lorsque l'on saura si les provinces et les territoires auront emboîté le pas à l'administration fédérale dans l'importance qu'elle veut accorder à la mise en application de l'article 25.1 à titre d'essai. Il est certain que l'aide fédérale a fourni aux provinces et aux territoires des fonds qui leur ont permis de mettre en œuvre de nouvelles formules. L'aide financière est particulièrement importante pour les administrations qui n'ont pas reçu de financement provincial ou territorial (« argent neuf ») pour mettre en œuvre les Lignes directrices.

Il sera beaucoup plus difficile d'évaluer l'efficacité des nouvelles méthodes puisqu'un grand nombre des activités mises sur pied par les administrations avait pour but de faire face à la vague de demandes de révision d'ordonnance, vague qui n'est jamais venue. Il se peut que les autres types de programmes créés ou élaborés grâce au Fonds de mise en œuvre – comme les services d'information des parents ou de médiation – constituent la base des prestations de services lorsque seront modifiées les dispositions concernant la garde et le droit de visite de la *Loi sur le divorce*.

### **3.2.2 Activités provinciales et territoriales**

La présente section résume les projets entrepris ou proposés par les provinces et les territoires dans le cadre du Fonds de mise en œuvre. Les activités sont classées dans le secteur d'activité prioritaire qui y correspond le mieux, selon la définition des secteurs de juin 1998. En plus des sommes versées dans le cadre du Fonds de mise en œuvre, chaque province et territoire a reçu une « avance » de 50 000 \$ pour ses activités de planification préliminaire. Les montants reportés et périmés sont mentionnés lorsque c'est possible; cependant, les montants périmés n'étaient pas connus avec précision au moment de la préparation du rapport<sup>26</sup>.

#### **Terre-Neuve**

Pendant l'exercice 1996-1997, la contribution de 50 000 \$ a servi à pourvoir un poste de coordonnateur de projet, lequel s'est occupé d'activités telles que la consultation des autres ministères, l'établissement d'un comité de mise en œuvre et la conduite d'études visant à évaluer les changements que l'adoption des LDPAE pourrait entraîner dans les montants des ordonnances. En outre, des consultations ont été tenues au sujet de la vulgarisation pour les citoyens.

En 1997-1998, Terre-Neuve a reçu une contribution de 324 060 \$ pour des activités telles que l'embauche de personnel d'accueil pour aider les personnes qui demandent une ordonnance, la vulgarisation juridique et un projet pilote d'information des parents. Puisque 84 000 \$ ont été reportés, le montant utilisé se chiffre à 240 060 \$.

---

<sup>26</sup> On ne connaîtra pas la valeur exacte des sommes périmées tant que les rapports définitifs n'auront pas été déposés (soit en mai de l'année suivante); dans certains cas, il faudra même attendre la fin des processus de vérification provinciaux et fédéraux.

Secteur d'activité prioritaire	Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998
1. Coordination des activités de mise en œuvre des Lignes directrices, y compris gestion de projet	Salaire du coordonnateur de projet, aide administrative, participation au Groupe de travail FPT et déplacements à l'intérieur de la province.
2. Développement ou amélioration des services existants concourant aux objectifs des Lignes directrices	Recrutement de préposés pouvant aider les citoyens à remplir une demande d'ordonnance, apporter une aide administrative, offrir des services de médiation aux requérants et diffuser de l'information sur les LDPAE; formation professionnelle pour les préposés aux demandes d'ordonnances et les professionnels du droit; modification des systèmes.
3. Adoption de lignes directrices provinciales	Aucune contribution fédérale demandée.
4. Sensibilisation de la population	Consultation de la Public Legal Information Association de Terre-Neuve pour la conception et la distribution de documents d'information; deux dépliants ont été produits.
5. Instauration de modèles et de services nouveaux ou novateurs concourant aux objectifs des LDPAE	Conception et exécution d'un projet pilote d'information des parents portant sur les pensions alimentaires pour enfants, les questions juridiques et le développement des capacités.
6. Contrôle des incidences et des effets des modifications législatives	Aucune contribution fédérale demandée.
Source : Proposition de financement présentée au gouvernement du Canada dans le cadre du Fonds de mise en œuvre des Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants (mars 1997); <i>Rapport d'étape du Groupe de travail fédéral, provincial et territorial sur la mise en œuvre des réformes des pensions alimentaires pour enfants</i> (novembre 1998).	

## Île-du-Prince-Édouard

Durant l'exercice 1996-1997, l'Île-du-Prince-Édouard a reçu 55 000 \$ pour des activités portant principalement sur la diffusion d'information auprès des citoyens et sur la planification et la coordination de projet. Cette somme a permis d'engager un coordonnateur et de mettre à niveau des systèmes. On a engagé du personnel judiciaire pour offrir des services de médiation et d'information, instauré une ligne d'appel gratuit, offert de la formation au milieu juridique et distribué des publications fédérales. On a aussi conclu un marché pour l'exécution d'une étude sur les montants des ordonnances avant l'adoption des lignes directrices, laquelle a permis de constater qu'il fallait modifier les montants de la table fédérale pour les tranches de revenu de moins de 30 000 \$.

L'Île-du-Prince-Édouard a reçu 94 000 \$ pour l'exercice 1997-1998. La somme de 10 000 \$ a été reportée en 1998-1999 et 14 300 \$ n'ont pas été utilisés.

Secteur d'activité prioritaire	Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998
1. Coordination des activités de mise en œuvre des Lignes directrices, y compris gestion de projet	Participation au Groupe de travail FPT et déplacements du coordonnateur et du personnel dans la province.
2. Développement ou amélioration des services existants concourant aux objectifs des Lignes directrices	Information juridique communiquée aux agents d'information, aux avocats du ministère, au conseiller financier et aux avocats du ministère de la Santé et des Services sociaux et au barreau; formation des avocats pour l'utilisation du logiciel ChildView, selon les besoins; mise à niveau des systèmes et achat de logiciel.
3. Adoption de lignes directrices provinciales	Aucune contribution fédérale demandée.
4. Sensibilisation de la population	Aucune contribution fédérale demandée.
5. Instauration de modèles et de services nouveaux ou novateurs concourant aux objectifs des LDPAE	Conseiller financier dans les tribunaux pour les cas complexes; agents d'information pour les personnes voulant présenter une demande ou monter un dossier; étude préliminaire du projet de conciliation et de sensibilisation des parents; personne-ressource pour concevoir et exécuter ce projet; recherche sur les services actuellement offerts en droit de la famille afin de trouver de nouvelles initiatives et de meilleurs moyens de servir la population.
6. Contrôle des incidences et des effets des modifications législatives	Aucune contribution fédérale demandée.
Source : Rapport final 1997-1998 du ministère des affaires communautaires et du procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard (septembre 1998); <i>Rapport d'étape du Groupe de travail fédéral, provincial et territorial sur la mise en œuvre des réformes des pensions alimentaires pour enfants</i> (novembre 1998).	

## Nouveau-Brunswick

Durant l'exercice 1996-1997, le Nouveau-Brunswick a reçu 55 000 \$ du ministère de la Justice. Cette somme a été employée à sensibiliser la population, planifier la mise en œuvre, élaborer une stratégie de communication, exécuter des modifications législatives et à rédiger des règlements pour les lignes directrices provinciales. On a mis sur pied à titre de projet pilote un service original comprenant entre autres des séances d'information où des comptables apportaient des renseignements de nature financière. On a cependant constaté que peu de personnes recouraient aux services d'un comptable.

Le budget total mis à la disposition du Nouveau-Brunswick pour les activités de mise en œuvre en 1997-1998 se chiffrait à 384 453 \$. La somme de 84 453 \$ a été reportée et 35 855 \$ ont été inutilisés.

Secteur d'activité prioritaire	Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998
1. Coordination des activités de mise en œuvre des Lignes directrices, y compris gestion de projet	Participation au Groupe de travail, déplacements dans la province.
2. Développement ou amélioration des services existants concourant aux objectifs des Lignes directrices	Recrutement de médiateurs supplémentaires pour les tribunaux de la famille; acquisition de matériel et de logiciels informatiques selon les besoins; séances de formation et d'information à l'intention du personnel des systèmes.
3. Adoption de lignes directrices provinciales	Aucune contribution fédérale demandée.
4. Sensibilisation de la population	Instauration d'une ligne gratuite d'information, séances d'information, révision et rédaction de documents d'information.
5. Instauration de modèles et de services nouveaux ou novateurs concourant aux objectifs des LDPAE	Séances d'information dans six des huit districts judiciaires de la province (avec services d'un comptable sur demande); une trousse d'information sur les demandes de révision à l'intention du grand public est en préparation.
6. Contrôle des incidences et des effets des modifications législatives	Aucune contribution fédérale demandée.
Source : Rapport final 1997-1998 sur le Projet des réformes visant les pensions alimentaires pour enfants (mai 1998); <i>Rapport d'étape du Groupe de travail fédéral, provincial et territorial sur la mise en œuvre des réformes des pensions alimentaires pour enfants</i> (novembre 1998).	

## Nouvelle-Écosse

En 1996-1997, la Nouvelle-Écosse a reçu 50 000 \$ pour engager un coordonnateur chargé de la mise en œuvre des Lignes directrices fédérales et de servir de personne-ressource à la province dans l'élaboration de modifications de la loi. Le coordonnateur est un des deux représentants de la province au Groupe de travail; il a été chargé de la préparation et de la communication de l'information et de la formation générales et professionnelles.

Au total, 521 737 \$ ont été affectés à la Nouvelle-Écosse pour l'exercice 1997-1998; 100 000 \$ ont été reportés en 1998-1999. Il semble que 67 745 \$ n'aient pas pu être utilisés.

Secteur d'activité prioritaire	Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998
1. Coordination des activités de mise en œuvre des Lignes directrices, y compris gestion de projet	Partie du salaire du coordonnateur, déplacements pour les réunions et consultations fédérales et interprovinciales.
2. Développement ou amélioration des services existants concourant aux objectifs des Lignes directrices	Douze préposés à l'accueil ont été engagés pour : a) informer les citoyens non représentés qui viennent au tribunal pour un dossier de pensions alimentaires; b) accuser réception des documents et évaluer l'intégrité de l'information selon les critères des Lignes directrices; c) recommander des mesures appropriées au personnel d'accueil au sujet des renseignements manquants; programme d'information des parents développé; formation professionnelle au personnel responsable des systèmes et au personnel judiciaire; achat de logiciel et de matériel informatique.
3. Adoption de lignes directrices provinciales	Aucune contribution fédérale demandée.
4. Sensibilisation de la population	Élaboration d'une stratégie de communication, instauration d'une ligne gratuite d'information, séances d'information et distribution de trousseaux aux diffuseurs d'information (bureaux d'exécution des ordonnances, bureaux d'aide juridique, maisons de transition et centres de ressources pour parents).
5. Instauration de modèles et de services nouveaux ou novateurs concourant aux objectifs des LDPAE	Recrutement d'un conseiller en médiation et création d'un programme de conseil en médiation pour offrir des possibilités de conseil et une formation plus complète aux médiateurs; les services facilitent la conclusion d'ententes conformes aux Lignes directrices et la résolution d'autres conflits connexes.
6. Contrôle des incidences et des effets des modifications législatives	Le personnel de la Cour suprême a participé au projet national de recherche en recueillant des statistiques sur l'utilisation des Lignes directrices; recherche pour mesurer l'incidence des LDPAE sur les dossiers d'aide sociale.
Source : Ministère de la Justice de la Nouvelle-Écosse, Courts and Registries Division, <i>1997-98 Final Report on Implementation of the Child Support Guidelines; Rapport d'étape du Groupe de travail fédéral, provincial et territorial sur la mise en œuvre des réformes des pensions alimentaires pour enfants</i> (novembre 1998).	

## Québec

Au Québec, les Lignes directrices fédérales s'appliquent si le parent payeur réside hors de la province; on estime que c'est le cas pour environ 3 à 4 pour 100 des ordonnances. L'entente passée avec l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998 portait sur une somme d'un peu plus de 4 millions de dollars pour l'instauration des lignes directrices du Québec. Les responsables du ministère de la Justice du Québec apprécient le financement fédéral parce qu'il l'aide à assumer les coûts de sa réforme et a facilité l'approbation de leur proposition financière au gouvernement du Québec.

L'essentiel des fonds fédéraux a été consacré aux services de médiation; les lignes directrices et la médiation sont considérés comme deux volets indissociables des réformes de la province. Le nouveau régime de médiation familiale a été instauré en septembre 1997 pour appuyer la mise en application des lignes directrices du Québec. Les services de médiation comprennent : une séance d'information obligatoire pour tous les parents divorcés ou séparés; six séances de médiation facultatives et gratuites pour la première ordonnance; trois séances de médiation facultatives pour les révisions. Les médiateurs sont agréés; ils travaillent dans des cabinets privés et facturent le gouvernement. Les médiateurs familiaux ont pour fonction d'aider les parents à comprendre et à suivre les étapes qui mènent à la fixation du montant de l'ordonnance. Par exemple, ils expliquent comment évaluer les dépenses liées à l'enfant, y compris logement, transport, les vêtements, après quoi ils demandent aux parents de comparer le résultat aux montants du barème.

Le Québec n'a pas pu utiliser tous ses fonds en 1997-1998, principalement parce que la vague de demandes de révision qui avait été prévue n'a pas eu lieu et donc que les demandes de services de médiation ont été moins nombreuses que prévu. Lorsque la province a fait ce constat, il était trop tard pour demander un report. On nous a dit en entrevue que le nombre de demandes de révision pourrait augmenter en 1998-1999.

Secteur d'activité prioritaire	Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998
1. Coordination des activités de mise en œuvre des Lignes directrices, y compris gestion de projet	Aucune contribution fédérale demandée.
2. Développement ou amélioration des services existants concourant aux objectifs des Lignes directrices	Frais informatiques pour faire face à l'augmentation du nombre de demandes de révision; formation des juges, du personnel judiciaire, des greffiers spéciaux; conception des formules et des guides.
3. Adoption de lignes directrices provinciales	Aucune contribution fédérale demandée.
4. Sensibilisation de la population	Stratégie de communication comprenant une campagne d'information publique.
5. Instauration de modèles et de services nouveaux ou novateurs concourant aux objectifs des LDPAE	Service gratuit de médiation; coûts liés à l'emploi de greffiers spéciaux pour traiter les ententes.
6. Contrôle des incidences et des effets des modifications législatives	Aucune contribution fédérale demandée.

## Ontario

La province a reçu 50 000 \$ au titre du financement des premières étapes de la mise en œuvre des Lignes directrices pour la période allant d'août 1996 à juin 1997. Cette somme a principalement servi à couvrir le salaire d'un coordonnateur qui a notamment dirigé deux comités de mise en œuvre ainsi que des consultations avec les intervenants dans l'ensemble de la province.

L'Ontario avait prévu 12 250 demandes de révision supplémentaires en 1997-1998 et 24 500, en 1998-1999. On s'attendait donc à une augmentation substantielle de la charge de travail.

En mars 1998, la province et le ministère de la Justice du Canada ont signé l'entente de l'exercice 1997-1998, à hauteur de 5,1 millions de dollars. Un autre million a été reporté. La stratégie du Procureur général de l'Ontario consistait à exploiter les systèmes en place autant que possible (p. ex. les services de médiation dans certains tribunaux). Environ 291 000 \$ ont été inutilisés en 1997-1998 et 356 000 \$ de plus ont été transférés au Bureau des obligations familiales (programme d'exécution des ordonnances). La non-utilisation et le report de certains fonds s'expliquent entre autres par le nombre de demandes de révision plus faible que prévu et du fait que la législation provinciale n'a été promulguée qu'en décembre 1997.

À l'origine, on croyait que l'administration fédérale supporterait 47 p. 100 des dépenses. Cependant, en 1997-1998, l'administration fédérale a assumé plus de la moitié des coûts de mise en œuvre déclarés par l'Ontario; les estimations de la proportion des dépenses de l'Ontario supportées par l'administration fédérale varient de 67 à plus de 80 p. 100<sup>27</sup>. Ce phénomène s'explique par une réduction de la contribution ontarienne. L'administration fédérale a approuvé cette réduction compte tenu du fait que la situation changerait en 1998-1999, c'est-à-dire que la contribution ontarienne augmenterait pendant cet exercice.

---

<sup>27</sup> Ces estimations ont été tirées de documents tirés des dossiers de l'Équipe et (pour le chiffre le plus élevé) d'une déclaration d'un responsable de l'Ontario.

Secteur d'activité prioritaire	Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998
1. Coordination des activités de mise en œuvre des Lignes directrices, y compris gestion de projet	Personnel de l'équipe de mise en œuvre (directeur, avocat, coordonnateur financier, agent de communication, personnel de soutien, etc.); déplacements pour le Groupe de travail.
2. Développement ou amélioration des services existants concourant aux objectifs des Lignes directrices	Formation du personnel judiciaire supplémentaire concernant les LDPAE pour s'occuper de l'accueil, communiquer de l'information et recueillir des données; juges mandatés à la journée pour faire face à l'augmentation prévue des demandes de révision; information des intervenants; vidéos de médiation; augmentation du nombre de médiateurs et d'agents de règlement à l'amiable dans certains tribunaux; autre formation du personnel judiciaire.
3. Adoption de lignes directrices provinciales	Aucune contribution fédérale demandée.
4. Sensibilisation de la population	Ligne gratuite d'information; information dans les journaux; séances d'information publique animées par des membres du barreau local dans l'ensemble de l'Ontario; trousse d'information; vidéo d'information sur le droit de la famille.
5. Instauration de modèles et de services nouveaux ou novateurs concourant aux objectifs des LDPAE	Aucune contribution fédérale demandée.
6. Contrôle des incidences et des effets des modifications législatives	Contrôle de la ligne d'appel gratuite et du nombre de demandes de révision, d'ordonnances rendues, d'audiences, de procès; évaluation du projet de médiation de Kingston; participation à l'Enquête fédérale sur les ordonnances de pensions alimentaires pour enfants.
Source : Proposition révisée du ministère du Procureur général de l'Ontario (août 1997), et rapports provisoire et définitif au ministère fédéral de la Justice (décembre 1997 et avril 1998).	

## Manitoba

En septembre 1996 la province a reçu une contribution de 57 000 \$ pour l'informatisation des ordonnances de pensions alimentaires pour enfants, la production d'une vidéo sur les Lignes directrices et la rémunération d'un chargé de projet. La vidéo n'a pas été réalisée pour cause de retard de l'adoption de la loi. Le chargé de projet devait notamment s'occuper de la coordination, des consultations et de la création d'un modèle de médiation et du Centre de ressources sur les pensions alimentaires pour enfants.

En 1997-1998, le Manitoba a reçu 634 900 \$ et dépensé 599 800 \$; le reste (2,7 pour 100) est demeuré inutilisé. La plupart des activités énumérées ci-dessous devaient se poursuivre pendant plusieurs exercices. Cependant, le Centre de ressources, qui devait informer et orienter (p. ex. vers le programme d'information parentale) a été fermé pour sous-utilisation. On a expliqué cette

absence de succès par l'emplacement du bureau, au centre-ville de Winnipeg (alors qu'il aurait été plus accessible dans un centre commercial de banlieue), ainsi que par le fait que les personnes visées par une ordonnance souhaitent peu rouvrir leur dossier.

Secteur d'activité prioritaire	Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998
1. Coordination des activités de mise en œuvre des Lignes directrices, y compris gestion de projet	Salaire du chargé de projet; présence aux réunions du Groupe de travail; consultations internes et externes.
2. Développement ou amélioration des services existants concourant aux objectifs des Lignes directrices	Avocat spécialisé en droit de la famille pouvant fournir de l'information sur les nouvelles règles judiciaires, les nouveaux documents des tribunaux, la planification de l'éducation parentale, les normes de médiation provinciales et d'autres questions juridiques.
3. Adoption de lignes directrices provinciales	Aucune contribution fédérale demandée.
4. Sensibilisation de la population	Développement du programme d'éducation parentale « Pour le bien de l'enfant ».
5. Instauration de services et de modèles nouveaux ou novateurs concourant aux objectifs des LDPAE	Création et tenue d'un Centre de ressources sur les pensions alimentaires pour enfants devant fournir des informations juridiques aux personnes qui pensent demander une révision d'ordonnance.
6. Contrôle des incidences et des effets des modifications législatives	Étude de l'utilité du Centre de ressources, y compris la satisfaction suscitée par le programme d'information parentale, l'incidence sur les frais de réouverture et sur les retards judiciaires et l'utilité de l'avocat de service aidant les intéressés à préparer leurs demandes de révision.
Source : Proposition du ministère de la Justice du Manitoba, Services judiciaires.	

## Saskatchewan

Pendant la première année de financement, le ministère de la Justice de la Saskatchewan a reçu 50 000 \$ pour engager un agent de projet et supporter les frais administratifs, ainsi que 23 350 \$ pour les frais de démarrage : production d'un guide du facilitateur pour sensibiliser la population, création d'un formulaire de demandes de révision et modification de la trousse existante sur le divorce.

Pendant la deuxième année, le ministère de la Justice de la Saskatchewan a reçu 540 000 \$, somme qu'il a entièrement dépensée. Plus de la moitié a servi à « améliorer les services judiciaires », entre autres engager du personnel supplémentaire, acheter des logiciels et aider à l'administration. Vers la fin de l'exercice, la province a reçu une somme supplémentaire de 48 000 \$ tirée des fonds non utilisés des autres administrations afin de produire une vidéo pour les enfants dont les parents sont séparés et divorcés. Il est resté une somme de 10 000 \$ inutilisée par le ministère de la Justice de la Saskatchewan avant la fin de l'exercice.

Secteur d'activité prioritaire	Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998
1. Coordination des activités de mise en œuvre des Lignes directrices, y compris gestion de projet	Salaire du coordonnateur et du coordonnateur du programme (vulgarisation); déplacements pour les réunions du Groupe de travail et du Comité du droit de la famille.
2. Développement ou amélioration des services existants concourant aux objectifs des Lignes directrices	Recrutement de personnel judiciaire supplémentaire pour faire face à la charge de travail accrue; ordinateurs pour les palais de justice et les juges; logiciel ChildView, formation à l'utilisation du logiciel; autre formation du personnel judiciaire; formation des avocats privés.
3. Adoption de lignes directrices provinciales	Aucune contribution fédérale demandée.
4. Sensibilisation de la population	Ligne gratuite d'information, affiches, trousse d'information, dépliants.
5. Instauration de modèles et de services nouveaux ou novateurs concourant aux objectifs des LDPAE	Ligne de consultation d'avocats pour les Lignes directrices (25 \$ pour 30 minutes); séance d'information des parents (en plus des cours généraux sur les divorces et les séparations); trousse d'aide pour obtenir ou faire réviser une ordonnance sans l'aide d'un avocat.
6. Contrôle des incidences et des effets des modifications législatives	Extraits informatiques spéciaux de l'Enquête nationale longitudinale sur les enfants et les jeunes pour la Saskatchewan; participation à l'Enquête sur les ordonnances de pension alimentaire pour enfants; examen et évaluation internes de l'incidence des LDPAE sur l'aide juridique, la recommandation d'avocats et la ligne d'information gratuite; amélioration à la base de données du programme d'exécution des ordonnances pour obtenir des données sur les révisions, p. ex. dépenses spéciales, difficultés excessives, écarts par rapport aux Lignes directrices.
Source : Demandes de financement présentées au ministère de la Justice du Canada pour l'exercice 1997-1998 (1997); rapports provisoire et définitif présentés au ministère de la Justice du Canada, Fonds de mise en œuvre, Pensions alimentaires pour enfants, exercice 1997-1998, janvier et octobre 1998.	

## Alberta

Les 50 000 \$ reçus en 1996-1997 ont servi à engager un coordonnateur pour la mise en application des Lignes directrices. Les activités de cet exercice ont consisté notamment à créer des comités internes et externes de mise en œuvre et à préparer la mise sur pied de centres de pensions alimentaires pour enfants de la Cour du Banc de la Reine à Edmonton et Calgary.

L'entente fédérale provinciale conclue avec cette province se chiffrait à 1,3 million de dollars pour l'exercice 1997-1998; une faible proportion de cette somme a été inutilisée (environ 54 000 \$) et aucune n'a été reportée.

Secteur d'activité prioritaire	Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998
1. Coordination des activités de mise en œuvre des Lignes directrices, y compris gestion de projet	Gestion du projet; Groupe de travail et autres déplacements.
2. Développement ou amélioration des services existants concourant aux objectifs des Lignes directrices	Développement des services de médiation familiale, y compris équipement informatique; recrutement de nouveaux greffiers, soutien de système et équipement informatique; avocat spécialisé en droit de la famille; équipement informatique et opérateurs pour les Services sociaux et Services aux familles.
3. Adoption de lignes directrices provinciales	Aucune contribution fédérale demandée.
4. Sensibilisation de la population	Aucune contribution fédérale demandée.
5. Instauration de modèles et de services nouveaux ou novateurs concourant aux objectifs des LDPAE	Création de centres pour les pensions alimentaires pour enfants à la Cour du Banc de la Reine à Edmonton et Calgary (personnel, ordinateurs et location d'équipement de bureau); séminaires sur le rôle des parents après la séparation, vidéos pour le séminaire.
6. Contrôle des incidences et des effets des modifications législatives	Commis à la collecte de données pour l'Enquête sur les ordonnances; salaire d'un agent de recherche et équipement informatique.

## Colombie-Britannique

Le Procureur général de la Colombie-Britannique a reçu 20 000 \$ en 1996-1997 pour les activités préliminaires à la mise en œuvre en plus des 50 000 \$ octroyés à toutes les administrations.

L'année suivante, le ministère a demandé un peu plus de 2 millions au Fonds de mise en œuvre. La stratégie de la Colombie-Britannique consistait à commencer par concevoir des moyens de faire face à l'augmentation attendue des demandes de révision; à mettre à l'essai des moyens novateurs pour l'établissement des ordonnances (ex. : médiation et arbitrage, recours à un registraire pour formuler des recommandations sur le montant des pensions alimentaires; recours à des conférences de règlement à l'amiable avant le procès); et à mettre en œuvre les innovations ayant réussi. La demande de financement de l'exercice 1997-1998 comprenait des activités qualifiées soit de « préalables » soit de « permanentes » (ex. : contrôle et évaluation). Environ 60 p. 100 des contributions fédérales proposées pour cette année étaient destinées à l'embauche de greffiers spécialisés qui aideraient les parents à faible revenu à demander une révision d'ordonnance. En septembre 1997, la province a demandé que 780 000 \$ du montant affecté à l'origine aux commis spécialisés soient reportés à l'exercice 1998-1999 ; on invoquait le retard

accusé dans l'obtention de l'approbation de l'organisme central de la Colombie-Britannique pour les nouveaux postes, ce qui entraînait des retards de dotation. Une somme évaluée entre 100 000 \$ et 150 000 \$ est restée inutilisée en raison du retard accusé dans la promulgation de la loi provinciale sur les pensions alimentaires pour enfants et de la décision de l'administration fédérale de ne pas allouer de fonds fédéraux à la location d'ordinateurs pour des fonctionnaires déjà en poste.

Secteur d'activité prioritaire	Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998
1. Coordination des activités de mise en œuvre des Lignes directrices, y compris gestion de projet	Administration du projet, coordination, rapports et consultations FPT; salaire du coordonnateur; présence aux réunions du Groupe de travail.
2. Développement ou amélioration des services existants concourant aux objectifs des Lignes directrices	Formation du personnel judiciaire, celui des Family Justice Centres, du programme d'exécution des ordonnances, la Legal Services Society et celui du greffe concernant les Lignes directrices; information des organismes de VIJ; production de documents sur les Lignes directrices pour les parents; développement des programmes d'information des parents demandant une première ordonnance; amélioration des services de médiation; location d'ordinateurs pour les greffiers affectés aux pensions alimentaires pour enfants.
3. Adoption de lignes directrices provinciales	Aucune contribution fédérale demandée.
4. Sensibilisation de la population	Ligne téléphonique provinciale; système téléphonique à réponse vocale interactive; diffusion d'information au sujet de la loi provinciale et de la ligne d'information; rédaction de fiches d'information.
5. Instauration de modèles et de services nouveaux ou novateurs concourant aux objectifs des LDPAE	Greffiers spécialisés dans les bureaux communautaires pour aider les personnes à faible revenu à demander une révision d'ordonnance, les informer sur les options de règlement, exécuter un calcul initial des montants, préparer les documents nécessaires et évaluer les besoins en matière de règlement à l'amiable.
6. Contrôle des incidences et des effets des modifications législatives	Élaboration d'un cadre pour évaluer la législation et la fonction des greffiers spécialisés; collecte de données de contrôle sur le nombre de demandes; collecte de données de base à partir des dossiers du programme d'exécution des ordonnances et de Revenu Canada (permanent); enquête sur les attitudes des principaux intervenants à l'égard des modifications (permanent).
Source : Procureur général de la Colombie-Britannique, proposition (juillet 1997) et rapport provisoire (août 1997).	

## **Territoires du Nord-Ouest**

Durant l'exercice 1996-1997, les Territoires du Nord-Ouest ont mené diverses activités pour se préparer à l'instauration des Lignes directrices relatives aux pensions alimentaires pour enfants. On a notamment engagé un coordonnateur et mené des projets de recherche. Ces activités ont été financées en partie par une contribution de 50 000 \$ de l'administration fédérale de la Justice. En particulier, on a étudié les problèmes liés à la mise en œuvre des Lignes directrices, en s'intéressant plus particulièrement aux procédures et aux modèles administratifs de traitement des demandes de révision.

Les Territoires du Nord-Ouest ont reçu une contribution de 99 000 \$ pour l'exercice 1997-1998; 30 000 \$ ont été reportés à l'exercice 1998-1999.

Les Territoires du Nord-Ouest ont reçu une approbation pour des fonds supplémentaires (grâce aux fonds périmés des autres administrations) pour des projets se chiffrant à 86 000 \$; cependant, l'approbation n'a été reçue que 15 jours avant la fin de l'exercice et le territoire n'a donc pu dépenser que 23 000 \$. Ces projets supplémentaires comprenaient : 1) l'achat de matériel pour une campagne publique d'information, 2) la création de matériel promotionnel pour la population; 3) la mise sur pied d'un système de réponse vocale.

Secteur d'activité prioritaire	Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998
1. Coordination des activités de mise en œuvre des Lignes directrices, y compris gestion de projet	Salaire du coordonnateur à la mise en œuvre.
2. Développement ou amélioration des services existants concourant aux objectifs des Lignes directrices	Personne supplémentaire pour s'occuper de l'augmentation prévue des affaires judiciaires et du travail administratif, matériel informatique pour les travailleurs judiciaires; formation du personnel judiciaire et du personnel responsable du système; révision en profondeur de la base de données des pensions alimentaires pour enfants afin d'améliorer le contrôle des dossiers et les rapports de gestion et pour effectuer les nouveaux calculs préliminaires.
3. Adoption des lignes directrices territoriales	Aucune contribution fédérale demandée.
4. Sensibilisation de la population	Étude d'une recommandation de recherche visant la création d'un centre de ressources qui diffuserait de l'information; distribution de trousseaux et de cahiers d'application à la demande; élaboration permanente du projet pilote d'information des parents, trousseaux sur les demandes de révision, promotions auprès des médias et vidéos.
5. Instauration de modèles et de services nouveaux ou novateurs concourant aux objectifs des LDPAE	Une étude a recommandé la création d'un centre de ressources sur les pensions alimentaires pour enfants qui serait responsables de la diffusion d'information sur les Lignes directrices et qui aiderait à remplir les formulaires; une deuxième recommandation proposait que le centre soit responsable des révisions annuelles des montants; étude de la possibilité de faire ordonnances automatisées.
6. Contrôle des incidences et des effets des modifications législatives	Aucune contribution fédérale demandée.
Source : Proposition de projet de mise en œuvre des Territoires du Nord-Ouest pour 1997-1998; <i>Rapport d'étape du Groupe de travail fédéral, provincial et territorial sur la mise en œuvre des réformes des pensions alimentaires pour enfants</i> (novembre 1998).	

## Yukon

En 1996-1997, le Yukon a reçu une contribution de 48 600 \$ pour engager un agent de projet chargé de mettre en application les Lignes directrices. L'agent a coordonné toutes les activités d'élaboration et de gestion, c'est-à-dire définir les questions, processus et décisions de gestion; créer des plans de travail; préparer des propositions pour le financement fédéral; rédiger des prises de position sur diverses questions. Un groupe de travail a aussi été mis sur pied.

Pendant l'exercice 1997-1998, le gouvernement du Yukon a reçu 99 000 \$ en contributions fédérales pour la mise en œuvre des Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. Une somme de 2 742 \$ est restée inutilisée.

Secteur d'activité prioritaire	Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998
1. Coordination des activités de mise en œuvre des Lignes directrices, y compris gestion de projet	Recrutement de personnel interne (y compris un chargé de projet) et externe pour aider à l'élaboration et la prestation d'actions touchant les pensions alimentaires pour enfants et pour participer au Groupe de travail FPT et à ses sous-comités.
2. Développement ou amélioration des services existants concourant aux objectifs des Lignes directrices	Aide à la révision de la trousse de divorce du Yukon par la Yukon Public Legal Education Association; formation professionnelle des juristes.
3. Adoption de lignes directrices territoriales	Aucune contribution fédérale demandée.
4. Sensibilisation de la population	Création d'un bureau d'information diffusant des renseignements de base sur les Lignes directrices, le nouveau régime fiscal et les initiatives du Yukon, instauration d'une ligne gratuite d'information, séances d'information sur la médiation (assistance nulle), envoi postal aux clients et aux prestataires de services du programme d'exécution des ordonnances et création du logo des initiatives relatives aux pensions alimentaires pour enfants; rédaction et distribution de bulletins d'information; séances d'information pour des groupes d'intérêt.
5. Instauration de modèles et de services nouveaux ou novateurs concourant aux objectifs des LDPAE	Recrutement d'un agent d'information pour aider aux demandes de révision (service aboli en juillet 1997 pour cause de non utilisation); recherche sur des programmes de règlement amiable; recherche sur les trousseaux de révision (sera effectuée par la YPLEA dans le cadre d'un mandat distinct).
6. Contrôle des incidences et des effets des modifications législatives	Recherche pour déterminer l'incidence des Lignes directrices sur les délais judiciaires, pour évaluer comment les Lignes directrices sont appliquées et pour contribuer à l'élaboration d'une stratégie de recherche; participation à un court projet de collecte de données sur les LDPAE.
Source : Entente de contribution pour la mise en œuvre du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants : ministère de la Justice du Yukon, Direction des services judiciaires : rapport final 1997-1998; <i>Rapport d'étape du Groupe de travail fédéral, provincial et territorial sur la mise en œuvre des réformes des pensions alimentaires pour enfants</i> (novembre 1998).	

## Résumé

En conclusion, toutes les administrations ont utilisé des fonds fédéraux pour concevoir des stratégies visant à améliorer la probabilité que les tribunaux pourraient faire face à l'augmentation prévue du nombre de demandes de révision et à informer les intéressés de la mise en application des Lignes directrices (p. ex. en instaurant des lignes d'appel gratuites afin qu'on puisse obtenir les renseignements propres à sa province ou à son territoire). Plusieurs administrations ont conçu de nouveaux programmes ou services pour aider les gens et surtout les personnes à faible revenu, à présenter une demande de révision. Ces services ont été mis en place

en partie car de nombreuses administrations n'autorisent le recours à l'aide juridique pour demander la révision d'une ordonnance.

Les services n'ont pas toujours été offerts dans les mêmes lieux, selon les provinces et les territoires. Par exemple, les services se trouvent parfois dans la communauté et non dans les tribunaux (ex. : Colombie-Britannique et Manitoba par opposition à Nouvelle-Écosse et Ontario).

Les administrations diffèrent aussi entre elles en ce qui concerne l'importance accordée à la recherche et au contrôle. La Colombie-Britannique, par exemple, s'intéresse de très près à la recherche, contrairement à la majorité des provinces et des territoires. Ainsi, l'Ontario n'a consacré presque aucune ressource fédérale ou provinciales à ces secteur d'activité.

Aucune administration n'a demandé des fonds fédéraux pour l'adoption de lignes directrices provinciales ou territoriales (même si toutes, sauf le Québec, l'Alberta et le Yukon, ont adopté les Lignes directrices fédérales en tout ou en partie).

### **3.2.3 Communication et information publique**

Ce volet du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants concerne les efforts déployés par le ministère pour faire connaître le projet et aider la population et les acteurs judiciaires (fédéraux, provinciaux et territoriaux) à mieux comprendre les nouvelles lignes directrices et les améliorations apportées aux mécanismes d'exécution.

L'objectif *global* du volet « communication » est de sensibiliser la population et les intervenants aux réformes et de les leur faire comprendre. Les objectifs *de fonctionnement* sont de renseigner rapidement, exactement et à propos la population et les autres clientèles.

Les activités suivantes permettent d'atteindre ces objectifs : communication, création et diffusion de documents d'information juridique, formation, et ce, par divers moyens : 1) directement par l'Équipe; 2) par la participation des provinces et des territoires; 3) par un financement général destiné aux organismes désignés de VIJ et par le financement de projets organisés par des organismes de VIJ.

La présente section traite 1) de l'élaboration de documents de communication et d'information juridique par l'Équipe, 2) des activités de communication, d'information juridique et de

formation des organismes provinciaux et territoriaux de VIJ<sup>28</sup>. Son contenu s'inspire des résultats d'une sous-étude des activités de communication et d'information juridique de l'Équipe entreprise par la Division de l'évaluation en 1998. Aucune information supplémentaire sur ces activités n'a été recueillie dans le cadre de l'évaluation de mi-mandat.

### **Conception de documents de communication et d'information juridique par l'EPAE**

L'Équipe a accompli à ce jour les activités suivantes :

- conception d'un plan de communication;
- production et diffusion de publications;
- exécution de campagnes publiques d'information;
- diffusion de communiqués de presse et autres contacts avec les médias;
- installation et entretien d'une ligne gratuite d'information;
- création et entretien d'un site Internet.

Pour l'exercice 1997-1998, les dépenses liées à ces activités se sont montées à 2,5 millions de dollars.

Un vaste plan de communication a été élaboré dans le cadre de la planification du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants en 1995. Une bonne partie de ce plan initial portait principalement sur l'annonce du Projet. Le plan a ensuite été étoffé pour la mise en œuvre. Les objectifs de communications et les messages ont été précisés et on a déterminé avec plus de précision les outils et les véhicules à utiliser.

En raison du retard accusé dans l'adoption de la législation, il n'a pas été possible d'effectuer des études approfondies – par exemple une évaluation des besoins – susceptibles de contribuer à la conception ou au perfectionnement du plan de communication. Une analyse des besoins a été effectuée récemment dans chaque province et territoire pour connaître la totalité des besoins des divers groupes dans chaque administration.

Le plan de communication a pris forme à la suite des consultations menées auprès des provinces et des territoires et dont le principal canal a été le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial.

---

<sup>28</sup> Les activités de formation de l'EPAE ont été abordées à la section traitant de l'élaboration des politiques (3.1.1); les activités de communication et d'information juridique financées par des contributions aux provinces et aux territoires sont décrites à la

La conception et la diffusion de publications a été une des principales activités de communication. Les publications suivantes ont été produites :

- *Du nouveau... Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants : Les enfants avant tout* (dépliant)<sup>29</sup>;
- *Guide des nouvelles lignes directrices*;
- *Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants : Cahier d'application détaillé*;
- *Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants : Manuel de référence*;
- *Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants : Comment utiliser les tables fédérales simplifiées de pensions alimentaires pour enfants*;
- *Cahier d'application pour les parents*<sup>30</sup>.

En 1997-1998, les dépenses consacrées à la production des publications totalisaient 1,2 million de dollars.

Un examen linguistique des publications a permis de constater qu'elles sont écrites dans une langue simple et claire, compte tenu de la complexité des notions à expliquer. L'étude a aussi confirmé que les documents réussissent à expliquer la loi et ses modalités d'application<sup>31</sup>.

Bien que comprenant en général la difficulté de la tâche qui consiste à produire des textes simples sur un sujet aussi complexe que les pensions alimentaires pour enfants, les répondants de la plupart des administrations ont déclaré que la langue des publications était trop compliquée pour certaines couches de la population. En général, on a une haute opinion du *Manuel de référence* comme outil de référence pour les avocats, les juges et autres spécialistes pour éclaircir les questions juridiques et connaître la jurisprudence. Un répondant a précisé que la codification de la *Loi sur le divorce* et de ses règlements était très utile pour les avocats.

---

section traitant de la mise en œuvre (3.2.2).

<sup>29</sup> Plusieurs versions ont été produites. La première version a été simplifiée. De plus, une autre version a été adaptée pour la population autochtone.

<sup>30</sup> La sous-étude ne mentionne pas cette publication, car elle n'était pas encore terminée à l'époque. Par conséquent, les commentaires énoncés dans la présente section au sujet des publications de l'Équipe ne s'appliqueront pas nécessairement au Cahier d'application pour les parents.

<sup>31</sup> Fait exception à ce constat l'emploi de l'expression « lignes directrices ». On a fait remarquer en effet dans l'étude que les publications devraient indiquer plus clairement que l'application des lignes directrices est obligatoire. Autre problème soulevé par l'étude : on ne sait pas exactement si le Cahier d'application détaillée s'adresse aux parents qui divorcent ou à ceux qui les aident. Le cahier devait s'adresser à l'origine au grand public et aux spécialistes. Cependant, au fil des révisions, les essais auprès de groupes témoins ont montré qu'il était trop complexe pour le lecteur moyen. Les partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux ont alors décidé de le destiner plutôt aux avocats, aux juges et aux médiateurs. Il n'y a pas de doute que ce processus a nui à la clarté du message.

On dispose de peu d'informations sur le point de vue des utilisateurs. Le *Cahier d'application détaillé* et le *Manuel de référence* comportaient des cartes de commentaires, mais 86 p. 100 des personnes ayant retourné la carte étaient avocats et 6 p. 100 étaient des médiateurs, ce qui signifie que les résultats ne doivent pas être considérés comme exprimant le point de vue de l'ensemble des destinataires de ces publications. Les commentaires des avocats et médiateurs sont très positifs<sup>32</sup>.

On n'a pas beaucoup d'informations sur la diffusion des publications produites par l'Équipe. Un grand nombre d'exemplaires ont été distribués directement à la population et envoyés aux provinces et aux territoires pour distribution subséquente. La plupart des administrations ont indiqué qu'elles remettaient les documents aux tribunaux et aux centres de ressources locales (bibliothèques, centres de santé). Cependant, on peut lire dans un article paru récemment<sup>33</sup> qu'« il y a des tribunaux au Canada où l'on ne peut pas obtenir cette documentation directement ».

Lors d'un sondage d'opinion mené en hiver 1997-1998, on a posé certaines questions sur les Lignes directrices, notamment dans le but de savoir si les répondants avaient reçu de l'information de la part des services publics (p. ex. par des documents publics comme des dépliants). Les résultats démontrent que les personnes qui ont effectivement reçu cette information étaient plus susceptibles que les autres de pouvoir énumérer par elles-mêmes des changements précis apportés par les réformes (ex. : conséquences précises sur le plan fiscal, possibilité de rouvrir les ordonnances en vertu des nouvelles lignes directrices, mesures d'exécution). Le sondage a aussi permis de constater qu'environ la moitié des personnes qui ont reçu cette information en était satisfaite de manière générale<sup>34</sup>.

Afin de fournir de la documentation au milieu juridique et de les alerter sur la façon de s'informer davantage, l'Équipe a fait un envoi postal en nombre aux avocats spécialisés en droit de la famille et aux magistrats en juin 1997.

---

<sup>32</sup> Soixante-sept pour cent des répondants qualifient le Cahier détaillé de « très utile » et 32 p. 100 de « plutôt utile ». Quarante-trois pour cent l'ont trouvé facile à lire. Soixante-seize pour cent des personnes ayant retourné la carte de commentaires du Manuel de référence l'ont déclaré « très utile », et 24 p. 100 l'ont déclaré « plutôt utile ». Environ 80 p. 100 ont trouvé la publication facile à lire.

<sup>33</sup> Bala, N., 1998. « First Impressions of the Implementation of the Guidelines », publié dans le Guide de référence des Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants.

<sup>34</sup> On constate de grandes différences dans les perceptions des gens si on les répartit selon le revenu. Les personnes dont le revenu annuel du ménage dépasse les 50 000 \$ étaient beaucoup plus nombreuses que les autres à se déclarer satisfaites de l'information reçue. Compte tenu que le revenu moyen du ménage des familles monoparentales est très inférieur à ce montant (24 044 \$ pour les familles monoparentales dirigées par une femme et 39 428 \$ pour les familles monoparentales dirigées par un homme), il y aurait lieu de vérifier dans quelle mesure les besoins de cette clientèle a été véritablement satisfaite.

Le premier plan de communication prévoyait une campagne d'information de 7 millions de dollars. Cependant, l'affectation des ressources a été repensée et cet élément du projet a donc été modifié. La nouvelle campagne publique d'information a consisté à faire un envoi en nombre aux parents payeurs et bénéficiaires d'une pension alimentaire pour enfant, à mener une campagne de publicité dans les médias écrits et à publier des documents. En 1997-1998, les dépenses occasionnées par ces deux envois ont totalisé environ 207 000 \$.

Les représentants provinciaux interrogés considèrent que l'envoi postal aux parents payeurs et bénéficiaires a constitué un bon moyen de fournir les premières informations aux clientèles intéressées. L'un d'eux a même précisé qu'il faudrait le faire régulièrement, puisque de nouvelles familles sont toujours touchées par une séparation ou un divorce.

La campagne de publicité écrite a consisté à publier des annonces dans les revues nationales de consommation et de vie familiale, les quotidiens et les journaux locaux en novembre et décembre 1997. L'annonce avait pour but de faire connaître l'existence des Lignes directrices et indiquait où l'on pouvait s'informer.

Les annonces ont provoqué une augmentation en flèche du nombre d'appels de la ligne gratuite. Selon le compte rendu de la réunion de novembre 1997 du Groupe de travail FPT, chaque journée d'annonce a entraîné 400 appels 1-888 le lendemain et le nombre d'appels pour la ligne téléphonique de l'Ontario est passé de 40 à 100. Le nombre total d'appels reçus par la ligne gratuite en novembre 1997 est deux fois plus élevé que celui des trois mois précédents. On peut en déduire que l'annonce a réussi à attirer l'attention des lecteurs et à les inciter à s'informer. À un coût de trois ou quatre cents par lecteur potentiel, la campagne publicitaire menée dans les journaux et les revues semble avoir constitué un moyen économique d'atteindre la clientèle voulue.

Toutefois, les journaux et les revues ne sont probablement pas des véhicules aussi efficaces que la télévision pour toucher la clientèle intéressée. Statistique Canada a déjà fait une enquête ayant déterminé que seulement 22 p. 100 de la population avait lu un journal au cours des 24 heures précédentes. Beaucoup plus de gens regardent la télévision. Plusieurs répondants provinciaux ont fait valoir qu'une campagne publicitaire à la télévision aurait permis de joindre beaucoup plus de gens. Un porte-parole fédéral a cependant indiqué que cette option a été jugée trop coûteuse et a donc été abandonnée.

L'Équipe s'occupe d'une ligne gratuite d'information depuis mars 1996. Les commentaires de la clientèle à ce sujet sont très élogieux. Il en va de même des commentaires des représentants provinciaux. On précise qu'il s'agit là d'un très bon moyen de diffuser de l'information générale à la population et que la ligne remplit donc une fonction importante. On a aussi souligné le professionnalisme des préposés et l'efficacité du responsable de la ligne.

La sous-étude de 1998 a permis de constater que le site Internet de l'Équipe n'était pas clair et ne permettait pas aux parents qui divorcent de trouver rapidement les informations dont ils ont besoin. On a notamment fait remarquer que le site n'était pas accessible aux internautes qui utilisent un fureteur texte (comme la plupart des abonnés de libertel). Le site Internet a été remanié depuis et un nouvel examen récent révèle de nettes améliorations. Cependant, on n'a toujours rien fait pour rendre le site accessible aux fureteurs texte, invoquant le fait que le nombre de personnes utilisant ce genre de fureteur est déjà petit et continue de diminuer. Rappelons toutefois que cette technologie est celle qu'utilisent la plupart des libertels, qui fournissent un accès gratuit à Internet<sup>35</sup>.

Le premier plan de communication du Projet prévoyait 1) des communiqués de presse et 2) d'autres contacts avec les médias consistant par exemple à recenser les médias les plus importants et à en rencontrer les comités de rédaction. À ce jour, cette deuxième activité demeure à l'état de projet.

La sous-étude de 1998 comprenait une analyse visant à déterminer si les médias transmettaient bien les grands messages<sup>36</sup>. Il en est ressorti que dans l'ensemble, la couverture médiatique des dix principaux messages était juste.

Les entrevues avec les représentants des administrations ont mis au jour certains moyens d'améliorer la coordination entre les activités de relations de presse des responsables fédéraux, provinciaux et territoriaux. Certains représentants ont indiqué qu'ils avaient reçu des appels de journalistes à la recherche d'informations pour des articles qui devaient paraître le 1<sup>er</sup> mai 1997. On peut déduire qu'il y a lieu de trouver une méthode plus efficace de diffuser les communiqués de presse et la documentation.

---

<sup>35</sup> On ne sait pas combien de Canadiens utilisent un libertel. Cependant, le libertel de la capitale nationale compte actuellement 66 000 utilisateurs.

<sup>36</sup> L'analyse a porté sur 446 sources médiatiques tirées des dossiers ministériels de presse pour la période allant d'avril 1995 à novembre 1997. L'analyse avait pour but de vérifier l'incidence des communiqués de presse et leur efficacité pour fournir aux médias des informations claires et exactes au sujet des réformes; on cherchait ainsi à établir s'il y avait lieu d'adopter une démarche plus active dans les relations avec les médias conformément à ce qui avait été envisagé à l'origine (contacts directs avec les comités de rédaction).

En conclusion, les commentaires formulés par les représentants des administrations pendant la sous-étude permettent de conclure que les responsables provinciaux des communications estiment généralement que l'Équipe a adopté une méthode exhaustive pour répondre aux besoins d'information généraux des différentes clientèles. Ce que les administrations ont le plus apprécié des méthodes fédérales, c'est qu'elles proposent un cadre ample à l'intérieur duquel les provinces et les territoires peuvent concevoir leurs activités et leurs produits. Pour beaucoup d'administrations, les activités et la documentation fédérales visent un niveau de communication vaste, ce qui permet aux provinces et aux territoires de concevoir leurs activités et leur matériel en fonction des besoins particuliers de leurs populations.

Certains représentants provinciaux ont exprimé un certain mécontentement à propos du processus de consultation, indiquant qu'ils n'ont pas pu apporter une contribution utile en raison du peu de temps accordé pour formuler des commentaires sur le plan de communication et la documentation d'information juridique. Cette remarque s'appliquerait en particulier au *Cahier d'application détaillé*.

Certains représentants des provinces ont déclaré que les publications destinées au grand public ne répondaient pas aux besoins de tous à cause du niveau de langue trop élevé. On craint de ne pas avoir rejoint les clientèles à faible revenu et peu alphabétisées ainsi que certains groupes particuliers comme les Autochtones et les immigrants récents.

Les résultats d'un sondage d'opinion mené en hiver 1997-1998 laissent croire que les activités de communication de l'Équipe a *peut-être* réussi à diffuser efficacement la nouvelle de la réforme. En effet, le sondage a permis de constater que plus des trois quarts (85 %) des personnes divorcées ou séparées savent que la législation régissant les pensions alimentaires pour enfants vient d'être changée. Sept répondants sur dix savaient que ces changements comprennent une révision du régime fiscal, mais seulement 40 p. 100 environ savaient que la réforme récente comprenait des lignes directrices obligatoires décrivant les règles de calcul des pensions et un barème à cet égard. Cette dernière carence pourrait s'expliquer par l'emploi du terme « lignes directrices » pour désigner des règles obligatoires. L'étude sur la simplicité du langage a déterminé que ce terme portait à confusion.

## **Activités de communication, d'information juridique et de formation des organismes provinciaux et territoriaux de vulgarisation et information juridiques (VIJ)**

Il existe dans chaque administration provinciale et territoriale un organisme de vulgarisation et d'information juridiques, qui reçoit des fonds fédéraux. Dans le cadre du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants, ces organismes ont reçu un financement de base et des subventions ponctuelles pour faire connaître les Lignes directrices et les éléments connexes du Projet. Le Projet comprend aussi des fonds affectés à la formation professionnelle.

Les organismes ont reçu un financement de base de 259 000 \$ pendant l'exercice 1997-1998, première année des ententes. Ils doivent ensuite recevoir 159 000 \$ par année jusqu'en 2000-2001. Cette somme représente 12 p. 100 du total du financement de base remis par le ministère de la Justice du Canada aux organismes de VIJ. Pour ce financement de base, les priorités de 1997-1998 comprenaient la distribution de documentation et l'inclusion du thème des pensions alimentaires pour enfants dans toutes les activités d'information en matière de droit de la famille et dans toutes les séances de formation intermédiaire. Les priorités pour 1998-1999 sont semblables, mais on y ajoute l'utilisation des publications fédérales telles que le *Cahier d'application pour les parents* dans les séances d'information ou de formation intermédiaire. On a dit que les organismes de VIJ ont peut-être eu l'impression qu'ils devaient produire de la documentation avec le financement de base. Nous ne pouvons pas confirmer ce fait puisque aucun représentant de ces organismes n'a été interrogé dans le cadre de la présente évaluation. Cependant, le nombre disproportionné de documents sur les pensions alimentaires pour enfants produits par les organismes de VIJ au cours du dernier exercice laisse croire que cette impression a bel et bien existé<sup>37</sup>.

Deuxièmement, les organismes de VIJ peuvent aussi recevoir des fonds ponctuels de la part de l'Équipe. Les priorités de 1997-1998 comprenaient ce qui suit : séances d'information pour la population; séances d'information pour les parents séparés ou divorcés; révision de la documentation de droit familial afin d'y incorporer les nouvelles lignes directrices. Les priorités 1998-1999 sont similaires, mais on y ajoute des séances utilisant le *Cahier d'application pour les parents* et la création de nouveaux documents sur les lignes directrices. Le montant total à distribuer pour des activités ponctuelles se chiffre à environ 900 000 \$ en quatre ans. Le ministère a reçu des demandes de financement pour la rédaction ou la révision de dépliants et pour des séances d'information publique sur les Lignes directrices. Selon les responsables

---

<sup>37</sup> Les rapports annuels 1997-1998 des organismes de VIJ à l'intention du ministère indiquent qu'on a produit beaucoup plus de documents sur les pensions alimentaires pour enfants que ne l'auraient justifié les 5000 \$ à 6000 \$ distribués à chaque organisme dans le cadre du Projet.

fédéraux, une dotation serait nécessaire pour aider les organismes de VIJ à préparer des propositions recevables, mais on n'a encore trouvé personne disposant de l'expérience nécessaire. Cependant, l'Unité de l'élaboration de projets et l'Unité de communications ont rencontré les responsables de la Direction générale des programmes et d'organismes de VIJ pour discuter des activités et des priorités en cours.

Troisièmement, des fonds sont aussi mis à la disposition des associations professionnelles pour la formation des praticiens : pour les quatre exercices allant de 1997-1998 à 2000-2001, le montant total à distribuer se monte à 825 000 \$. La première année, 200 000 \$ ont été reportés. Les priorités pour 1997-1998 ont porté sur la formation des professionnels du droit et celle des magistrats. Les priorités de 1998-1999 visent les autres groupes professionnels. Nouveau problème en cette ère de recouvrement des coûts, la plupart des associations professionnelles se servent des séances de formation et d'information pour financer leurs autres activités, ce qui engendre des problèmes pour la répartition des fonds fédéraux. En effet, il est prévu dans l'entente de financement que les services fournis grâce aux fonds accordés ne doivent pas générer des bénéfices pour l'organisme prestataire (autrement dit, l'activité ne peut servir à faire de l'argent). Pour éviter ce genre de situation, les sommes affectées à la formation servent aux activités de conception et non aux séances de formation comme telles.

### **3.3 Relations fédérales-provinciales-territoriales**

La présente section expose d'abord les conclusions de l'étude sur l'efficacité du Groupe de travail FPT et son incidence sur les relations entre les deux paliers d'administration et aborde ensuite d'autres aspects de la relation entre l'administration fédérale et les administrations provinciales et territoriales mis au jour par la présente recherche.

#### **3.3.1 Fonctionnement et efficacité du Groupe de travail FPT**

Le Groupe de travail est le premier outil de partage de l'information entre les deux paliers d'administration et entre les provinces et les territoires. Presque tous les représentants de ceux-ci interrogés ont déclaré que la circulation de l'information était la fonction la plus utile du Groupe. On apprécie hautement la possibilité de discuter des questions juridiques et des problèmes de mise en œuvre ; et le fait de savoir ce qui se passe ailleurs est très utile dans l'élaboration des programmes et des services.

La plupart des répondants se disent « satisfaits » ou « plutôt satisfaits » du fonctionnement du Groupe de travail. Cependant, plusieurs représentants provinciaux et territoriaux aimeraient que les réunions en personne et par téléphone soient mieux gérées. On suggère notamment que les interventions soient minutées car on n'a pas toujours utilisé le temps disponible aussi efficacement qu'on aurait pu; on suggère aussi de se concentrer davantage sur l'ordre du jour et enfin que la documentation soit distribuée assez longtemps d'avance. Sans que l'administration fédérale donne l'impression de trop dominer le Groupe de travail, il devrait être possible d'améliorer l'organisation des réunions en personne et au téléphone.

Du point de vue fédéral, le Groupe de travail est un moyen essentiel d'obtenir l'adhésion des provinces et des territoires à ses Lignes directrices. La participation au Groupe de travail permet de veiller à ce que les objectifs du Projet soient partagés par les deux paliers d'administration et à ce que les Lignes directrices ne restent pas lettre morte. Le Groupe de travail est constitué de personnes dont les relations sont bien établies dans leur administration et qui ont contribué à la mise en œuvre<sup>38</sup>. « Il n'aurait pas été possible d'appliquer les Lignes directrices sans un organe comme le Groupe de travail. »

Soulignons qu'au début du Projet, l'administration fédérale ignorait si les provinces et les territoires adopteraient les mêmes lignes directrices pour les aspects du droit de la famille qui relèvent de leur compétence. Le fait que onze administrations sur treize aient emboîté le pas moyennant des modifications relativement mineures ou carrément nulles est considéré comme un indicateur important du succès de l'initiative. On estime que la participation de toutes les administrations au Groupe de travail a contribué à ce résultat.

### **3.3.2 Autres aspects des relations fédérales-provinciales-territoriales**

La présente section expose les perceptions des représentants fédéraux-provinciaux-territoriaux ayant pris part à la mise en œuvre des Lignes directrices ainsi que l'expérience de l'Équipe.

#### **Les grands avantages**

Du point de vue fédéral, les relations entre les deux paliers d'administration dans l'ensemble de ce projet ont été aussi bonnes qu'on aurait pu le souhaiter et de loin meilleures que dans d'autres

---

<sup>38</sup> Selon un autre point de vue fédéral, certains membres du Groupe de travail n'ont pas assez de pouvoirs pour décider sans

actions du secteur de la justice. En effet, de nombreux projets communs sont caractérisés par une certaine méfiance réciproque et bien que cet aspect ne soit pas tout à fait absent dans le cas qui nous occupe, il est beaucoup moins manifeste que dans d'autres projets communs. La plupart des autres répondants considèrent que les relations ont été bonnes, mais non sans nuage.

Si les ententes financières conclues avec l'administration fédérale ont causé de nombreuses frustrations aux représentants des deux paliers d'administration, l'aide financière est aussi considérée comme un avantage important. Les contributions fédérales ont permis à certaines provinces d'expérimenter des démarches qui n'auraient pas pu voir le jour autrement. (Les contributions fédérales ont été d'autant plus essentielles que plusieurs administrations n'ont pas reçu d'argent « neuf » de leur gouvernement pour la mise en œuvre des Lignes directrices.)

La documentation destinée à la population et l'aide à la formation des intervenants fournies par l'Équipe ont également été précieuses.

### **Communication et consultation**

Les représentants de quelques administrations ont déploré un manque de clarté dans les politiques fédérales en matière de stratégie, de prise de décision et de financement. Ainsi, on aurait reçu des informations divergentes de la part de différents membres de l'Équipe. Par ailleurs, ceux-ci ne semblent pas se partager l'information entre eux. Les administrations sont donc obligées de répéter les mêmes informations à des membres différents du personnel ou d'envoyer à plusieurs reprises les mêmes documents. Plusieurs représentants provinciaux et territoriaux ont donc recommandé que les communications soient améliorées, au sein de l'Équipe autant qu'entre les paliers d'administration.

Selon plusieurs répondants, l'Équipe demandait aux représentants provinciaux une participation plus intensive que celle qu'ils pouvaient fournir, en particulier pour ce qui est de commenter les documents distribués par l'Équipe. Bien qu'ils apprécient en général être consultés, les représentants provinciaux ont souvent indiqué qu'ils sont incapables de fournir autant de temps qu'on semble leur en demander pour lire et commenter les documents et que les délais accordés pour ce faire sont souvent irréalistes. Les représentants de deux administrations se sont demandé si l'administration fédérale prenait leur apport au sérieux (p. ex. en ce qui concerne leurs commentaires sur les questions de fond).

## **Retards**

De nombreux représentants provinciaux et territoriaux ont fait mention des retards accusés dans la préparation du matériel de communication fédéral et dans la conclusion des ententes de contribution. De nombreuses administrations avaient besoin des publications pour leurs propres activités d'information. Quant au traitement des ententes, les retards occasionnés ont eu plusieurs effets, par exemple l'incapacité de dépenser les montants dans la période prévue à l'origine.

## **Aide financière fédérale**

Presque tous les répondants des deux paliers d'administration ont convenu que les négociations des ententes de contribution sont sources de frustration et de longueurs administratives. Plusieurs répondants provinciaux ont affirmé que les fonctionnaires fédéraux ne reconnaissent pas suffisamment que les deux paliers d'administration sont en partenariat. D'autres ont trouvé que les responsables fédéraux les traitent de manière paternaliste. On cite souvent en exemple les demandes d'informations exagérément détaillées ainsi que l'impression que l'Équipe traite les provinces et les territoires comme des organisations non gouvernementales et non comme des services publics dotés de leurs propres mécanismes de contrôle pour rendre compte.

Quelques répondants provinciaux craignent que les nouveaux services rendus possibles par l'aide fédérale disparaissent à la fin de la période de financement, à moins que la province ou le territoire ne soit prêt à prendre la relève. Ce genre de phénomène s'est souvent vu. Du point de vue des provinces et des territoires, on crée un « besoin », mais le service qui répond à ce besoin est aboli lorsque l'administration fédérale coupe le robinet. Pour la population, il s'agissait d'un service provincial ou territorial et c'est donc la province ou le territoire qui porte le blâme. En revanche, le fait que le service dépende du financement fédéral semble indiquer que l'aide fédérale est indispensable à la réussite des objectifs du Projet. Ainsi, certains objectifs des orientations fédérales n'auraient pas été atteints sans la création des services et des programmes par les provinces et les territoires.

Le commentaire suivant d'un représentant provincial-territorial exprime un point de vue souvent repris par les autres membres du Groupe de travail :

Le dossier des pensions alimentaires pour enfants est plus axé sur les programmes que les autres actions fédérales. Dans la plupart des autres actions, l'administration fédérale décrit ses priorités, fournit des fonds et laisse les provinces et les territoires concevoir des programmes qui correspondent notamment à leurs propres besoins ou

usages. Ici, l'administration fédérale a joué un rôle plus actif dans la mise en œuvre, ce qui a laissé une marge de manœuvre moins grande aux provinces et aux territoires. Cela n'a pas eu que des effets négatifs : en un sens, cela a contribué à assurer une certaine uniformité. Mais en même temps, c'est troublant. L'administration fédérale devrait être plus sensible aux particularités des provinces qu'elle ne l'a été dernièrement.

### **Fonctions de coordination de l'administration fédérale**

On a demandé aux répondants des provinces et des territoires dans quelle mesure l'Équipe a contribué chez eux à la mise en application des Lignes directrices, autrement que par l'aide financière, la formation des professionnels et les activités de communication. On nous a répondu que la participation avait été mineure sur les autres plans.

### **3.4 Perception des intervenants au sujet des Lignes directrices et de leur application**

La présente section expose ce qui ressort des entrevues menées avec des praticiens dans le cadre du présent rapport. On a communiqué par téléphone avec des avocats spécialisés en droit de la famille, des responsables provinciaux et territoriaux et des membres du Comité consultatif sur les pensions alimentaires pour enfants pour les interroger à propos des Lignes directrices. On verra ensuite les conclusions de deux sondages plus vastes menés par l'Équipe auprès des praticiens en 1998; ces sondages ont consisté à faire remplir un questionnaire plutôt que d'interroger de vive voix.

#### **3.4.1 Entrevues avec les intervenants**

Aux dires des personnes interrogées, les principaux éléments des Lignes directrices sont bien connus des spécialistes en droit de la famille. Quelques répondants ont recommandé que les juges et les avocats non spécialisés en droit de la famille soient incités à suivre des cours de formation permanente sur les aspects complexes des Lignes directrices. Il semble que certains non-spécialistes n'aient pas assez souvent l'occasion d'appliquer certaines dispositions, comme celles qui concernent les enfants majeurs ou les difficultés excessives, pour pouvoir les approfondir en pratique.

Trois points font à peu près l'unanimité chez les répondants. Premièrement, peu de praticiens ont observé une augmentation du nombre de demandes de révision depuis l'entrée en vigueur des Lignes directrices. (Un avocat a déclaré qu'il avait à peine recouvré le prix de l'annonce qu'il avait fait publier dans un journal local pour expliquer que l'on pouvait demander une révision). La raison la plus souvent citée pour expliquer ce nombre relativement faible est le fait que les gens ne veulent pas rouvrir de vieilles plaies et causer du stress émotionnel à eux-mêmes et aux enfants; de même, les gens tendent à éviter les avocats et les tribunaux autant que possible. Exemple : « Une rupture conjugale est une expérience tellement douloureuse que la plupart du temps, on ne veut plus avoir affaire avec le système. » Autres motifs souvent mentionnés :

- le coût que représente le recours aux tribunaux (il s'agit de montants variant entre 1 500 \$ et 5 000 \$) pour une révision et le fait que les gens n'ont pas accès à l'aide juridique pour une demande de révision dans la plupart des provinces et des territoires;
- le risque de remettre en question l'entente concernant la garde et le droit de visite;
- l'incertitude quant au résultat (surtout en ce qui a trait aux dépenses prévues à l'article 7);
- l'avantage comparatif du régime fiscal prévalant avant l'application des Lignes directrices;
- le fait que les montants révisés ne sont pas si différents des précédents, ce qui fait que le gain potentiel n'est pas perçu comme valant la dépense ni le stress.

Autres motifs moins souvent invoqués :

- les ententes basées sur les Lignes directrices ne sont pas officialisées par la participation d'avocats ou de tribunaux;
- les intéressés ne sont pas au courant des avantages fiscaux ou croient que le changement de régime fiscal est automatique;
- certains bénéficiaires ne connaissent pas le revenu du parent payeur et ne savent donc pas s'il vaut la peine de retourner devant un tribunal.

Quelques répondants seulement ont déclaré que le petit nombre de demandes de révision s'explique par le fait que les gens ne connaissent pas l'existence des Lignes directrices.

Deuxième point de consensus assez marqué : les dispositions de l'article 7, portant sur les dépenses spéciales ou extraordinaires, font particulièrement problème. On précise souvent que cet article accentue le caractère imprévisible de la décision du tribunal et constitue la cause de litige la plus importante. On recommande que la formulation de cet article soit précisée.

Troisièmement, les répondants conviennent que les dispositions relatives aux difficultés excessives sont rarement utilisées.

Dans le cadre des entrevues menées pour la présente évaluation, nous avons aussi interrogé les praticiens au sujet des changements qu'ils ont observés depuis l'entrée en vigueur des Lignes directrices en mai 1997.

Les perceptions sont très variées quant aux effets sur le montant des ordonnances : certains voient une augmentation substantielle, d'autres aucun changement, d'autres enfin une baisse sensible. Ces différences peuvent s'expliquer par la différence des types de cas que traite chacun répondant. L'incidence des Lignes directrices peut varier selon le revenu du parent payeur et la province ou le territoire où le divorce a été prononcé. De plus, il est très difficile d'évaluer les différences de montants sans tenir compte de l'incidence fiscale.

La majorité des répondants estiment que le temps nécessaire pour obtenir une ordonnance a été réduit, surtout pour les cas « simples ». Presque aucun répondant n'a déclaré que les délais étaient plus longs et environ le quart des répondants ne voient pas de différence.

Une faible majorité de répondants estiment que les Lignes directrices ont eu pour effet de réduire l'intensité des conflits entre les parties. Encore une fois, plusieurs avocats ont précisé que cette observation s'appliquait « seulement aux cas simples; autrement, c'est seulement le champ de bataille qui a changé » et les questions abordées sont différentes.

En somme, les praticiens interrogés ont exprimé un certain appui aux Lignes directrices, tout en précisant que certains changements seraient nécessaires.

### **3.4.2 Données d'enquête**

En juin 1998, on a demandé à environ 160 juges et avocats de répondre à un questionnaire sur les Lignes directrices<sup>39</sup>. La grande majorité des répondants (83 p. 100) étaient de Colombie-Britannique, d'Alberta, de Saskatchewan et de l'Ontario et une petite minorité (environ 14 p. 100) étaient magistrats. Les réponses ne sont pas ventilées par province. On demandait aux répondants s'ils étaient « nettement d'accord », « d'accord », « en désaccord » ou « nettement en désaccord » avec certains énoncés.

---

<sup>39</sup> Cette enquête a été effectuée par le Family Law Program à Whistler (C.-B.) en juillet 1998.

- 63 p. 100 étaient d'accord pour dire que depuis la mise en vigueur des Lignes directrices, la plupart des cas se règlent par la simple application des barèmes.
- 69 p. 100 étaient d'accord pour dire que dans les cas de litige, les questions sont maintenant mieux définies.
- 70 p. 100 étaient d'accord pour dire que les Lignes directrices réduisent les conflits en rendant le calcul plus objectif (quoique 47 p. 100 des personnes ayant commenté ce point estiment que le conflit peut être encore plus intense si le cas est complexe ou comporte des éléments discrétionnaires).
- 74 p. 100 étaient d'accord pour dire que les Lignes directrices assurent un traitement cohérent (mais 39 p. 100 des personnes ayant commenté ce point estiment que l'on accorde une trop grande marge de manœuvre au tribunal et qu'il y a une trop grande disparité).
- 78 p. 100 étaient d'accord pour dire que les Lignes directrices sont efficaces pour exprimer une norme équitable.
- 78 p. 100 étaient d'accord pour dire que les Lignes directrices améliorent l'efficacité du processus juridique.
- 79 p. 100 étaient d'accord pour dire que les dossiers se règlent plus rapidement.
- 80 p. 100 étaient d'accord pour dire que dans l'ensemble, les Lignes directrices constituent une amélioration par rapport à la situation antérieure.

L'enquête comportait aussi deux questions au sujet des révisions. Soixante pour cent des répondants étaient d'accord pour dire que le nombre de révisions avait augmenté depuis l'adoption des Lignes directrices et une proportion similaire considère que les ordonnances de révision se sont surtout réglées à l'amiable. Le plus grand problème semble être posé par l'article 7, qui porte sur les dépenses spéciales.

Une seconde enquête menée en décembre 1998 par l'Unité de la recherche sur les pensions alimentaires pour enfants a consisté à poser à environ 200 avocats ontariens participant à un atelier de formation permanente à Toronto une série de questions au sujet des Lignes directrices, notamment sur leur manière d'utiliser les ressources de ce régime, la mesure dans laquelle les objectifs des Lignes directrices ont été atteints, l'ampleur de leur expérience à l'égard de certains aspects précis des Lignes directrices et leur opinion au sujet de ces aspects. On a aussi posé plusieurs questions aux avocats à propos de leur pratique, par exemple le nombre de dossiers de pensions alimentaires pour enfant auxquels ils ont travaillé depuis l'entrée en vigueur des Lignes directrices, le pourcentage de leur pratique mettant en cause un dossier de pensions alimentaires pour enfants et le pourcentage de leur clientèle faisant appel à l'aide juridique. L'échantillon

d'avocats avait travaillé à environ 10 000 dossiers de pensions alimentaires pour enfants depuis la promulgation des Lignes directrices, soit environ 57 cas par répondant en moyenne, et avait représenté aussi bien des payeurs que des bénéficiaires (45 p. 100 payeurs, 55 p. 100 bénéficiaires en moyenne).

Contrairement à l'enquête décrite dans le paragraphe précédent, les répondants devaient dire s'ils étaient « nettement d'accord », « d'accord », « ni d'accord ni en désaccord », « en désaccord » ou « nettement en désaccord » avec certains énoncés concernant la loi<sup>40</sup>. Voici la proportion des répondants qui étaient « nettement d'accord » ou « d'accord » avec les énoncés suivants :

- 47 p. 100 étaient d'accord ou nettement d'accord pour dire que les Lignes directrices instaurent une norme équitable permettant de s'assurer que les enfants continuent de bénéficier des ressources financières des deux parents après la séparation.
- 51 p. 100 étaient d'accord ou nettement d'accord pour dire que les Lignes directrices assurent un traitement cohérent des conjoints et des enfants dans des circonstances comparables.
- de 61 à 69 p. 100 étaient d'accord ou nettement d'accord pour dire que les Lignes directrices réduisent les conflits et les tensions entre parents en rendant plus objectif le calcul des pensions alimentaires; que dans l'ensemble, les Lignes directrices améliorent le calcul du montant par rapport au système précédent; que depuis la mise en vigueur, la plupart des cas se règlent principalement par l'application des barèmes; que dans les cas contentieux, les questions à régler sont mieux définies qu'avant; et que les cas se règlent plus rapidement depuis la mise en œuvre des Lignes directrices.
- 72 p. 100 étaient d'accord ou nettement d'accord pour dire que les Lignes directrices ont amélioré l'efficacité du processus judiciaire en guidant les tribunaux et les conjoints dans la fixation du montant des pensions et en encourageant le règlement des différends.

On peut donc dire que ce groupe voyait les Lignes directrices d'un œil favorable. Il est toutefois intéressant de constater que les énoncés concernant l'équité et la cohérence – deux des principaux objectifs des Lignes directrices – sont ceux qui remportent le moins d'appui. Devant l'énoncé disant que les Lignes directrices établissent une « norme équitable », 28 p. 100 des répondants ont dit être ni en accord ni en désaccord et 25 p. 100 se sont déclarés en désaccord (les autres n'ont pas répondu). On obtient des résultats similaires au sujet des énoncés sur la cohérence du traitement des conjoints et des enfants dans des circonstances comparables : environ le quart des répondants est ambivalent et un autre quart affirme son désaccord.

---

<sup>40</sup> On ne peut donc pas comparer les résultats de cette enquête avec ceux de l'enquête précédente puisque cette dernière n'offrait pas une possibilité de réponse neutre.

On a demandé aux avocats assistant à l'atelier de formation permanente d'estimer le pourcentage des cas réglés à l'amiable avant et après l'application des Lignes directrices : il semble que cette proportion ait augmenté, passant de 59 à 74 p. 100. Inversement, on estime que le nombre de cas contestés aurait diminué, passant de 34 à 22 p. 100 en moyenne des cas dont ces avocats se sont occupés. La proportion des dossiers non contestés (par défaut) était presque exactement la même avant et après les Lignes directrices (14 p. 100 avant, 12 p. 100 après).

On a demandé à ce groupe de répondants si divers éléments des Lignes directrices « fonctionnaient bien ». La proportion des répondants en accord avec ces énoncés était passablement plus faible que dans le cas des énoncés exprimant les objectifs :

- 22 p. 100 étaient d'accord ou nettement d'accord pour dire que les dispositions concernant les difficultés excessives fonctionnent bien; 40 p. 100 affirmaient le contraire.
- 23 p. 100 étaient d'accord ou nettement d'accord pour dire que les dispositions concernant les enfants majeurs fonctionnent bien. À peine moins de la moitié (47 p. 100) étaient ni d'accord ni en désaccord et 30 p. 100 étaient en désaccord ou nettement en désaccord. La grande proportion de répondants ayant fourni une réponse neutre pourrait s'expliquer par le fait que ces répondants n'avaient pas connu ce genre de situation.
- 24 p. 100 étaient d'accord ou nettement d'accord pour dire que la divulgation d'information détenue par un tiers fonctionne bien. Près de 60 p. 100 se disent ni en accord ni en désaccord, ce qui exprime probablement aussi un manque d'expérience dans ce genre de dossier. Seulement 17 p. 100 des répondants se sont dits en désaccord ou nettement en désaccord.
- 26 p. 100 des répondants étaient d'accord ou nettement d'accord pour dire que les dispositions concernant la garde partagée fonctionnent bien; 40 pour 100 se sont dits en désaccord ou nettement en désaccord.
- 31 p. 100 étaient d'accord ou nettement d'accord pour dire que les dispositions concernant les dépenses spéciales ou extraordinaires fonctionnent bien; 47 p. 100 se sont dits en désaccord ou nettement en désaccord.
- 34 p. 100 étaient d'accord ou nettement d'accord pour dire que les dispositions concernant l'attribution des revenus fonctionnent bien; 33 p. 100 se sont dits en désaccord ou nettement en désaccord.
- 58 p. 100 étaient d'accord ou nettement d'accord pour dire que les révisions d'ordonnance fonctionnent bien; seulement 14 p. 100 se sont dits en désaccord ou nettement en désaccord.
- 63 p. 100 étaient d'accord ou nettement d'accord pour dire que la détermination du revenu fonctionne bien; 20 p. 100 se sont dits en désaccord ou nettement en désaccord.

Ainsi, une proportion considérable (40 p. 100 ou plus) des personnes participant à cette séance de formation continue en droit ont cité des dispositions précises qui ne fonctionnent pas bien : difficultés excessives, garde partagée et dépenses spéciales ou extraordinaires. Évidemment, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux savent déjà que ces aspects ont besoin d'être perfectionnés.

Nous nous sommes demandé si l'attitude des répondants variait selon le droit qu'ils ou elles exerçaient, à savoir le nombre et le pourcentage des dossiers de pensions alimentaires pour enfants traités depuis mai 1997 et la proportion de ces cas qui ont été traités dans le cadre de l'aide juridique. Plusieurs différences intéressantes ont été constatées.

Premièrement, en ce qui concerne les éléments renvoyant aux objectifs (les Lignes directrices ont-elles établi une norme équitable? assurent-elles une cohérence de traitement?), les avocats sondés ont généralement les mêmes attitudes peu importe le nombre de leurs clients dont le dossier comporte une histoire de pension alimentaire pour les enfants, la proportion de leurs dossiers mettant en cause les pensions alimentaires ou la proportion de leurs clients bénéficiant de l'aide juridique. Il y a cependant des exceptions :

- Plus l'avocat est spécialisé (ce que l'on mesure par le pourcentage de la clientèle dont le dossier comporte une histoire de pension alimentaire pour enfant), moins il est convaincu que les Lignes directrices établissent une norme équitable, qu'elles réduisent les conflits entre les parties et que la plupart des cas se règlent conformément au barème.

Ensuite, nous nous sommes interrogés sur les relations entre les caractéristiques de la pratique des répondants et leurs idées sur certaines dispositions de la loi. Pour un grand nombre de dispositions, les avocats spécialisés sont plus réticents que les moins spécialisés à l'égard de ces éléments. Par exemple :

- Près de 40 p. 100 des avocats ayant déclaré que 45 p. 100 ou moins de leurs dossiers comportaient un cas de dépenses spéciales ou extraordinaires étaient d'accord pour dire que les dispositions qui concernent cet élément fonctionnent bien, comparativement à 24 p. 100 des avocats ayant déclaré que plus de 45 p. 100 de leurs dossiers comportaient des dépenses spéciales ou extraordinaires.
- Bien que l'on recourt rarement aux dispositions concernant les difficultés excessives, les avocats ayant le plus d'expérience dans ce domaine étaient près de deux fois plus

susceptibles de déclarer que cette disposition ne fonctionne pas bien par rapport à ceux qui n'ont jamais ou presque jamais dû se servir de ces dispositions.

On observe l'inverse pour les dispositions concernant la divulgation de renseignements par un tiers et la détermination du revenu : les avocats ayant le plus souvent fait jouer ces dispositions sont passablement plus susceptibles de les considérer favorablement que ceux qui s'en sont rarement ou jamais servi.

En conclusion, les praticiens sondés par le ministère de la Justice considèrent favorablement les Lignes directrices. Les personnes interrogées dans le cadre de la présente recherche ont un peu plus de réserves – même si la majorité appuie les Lignes directrices –, ce qui s'explique peut-être par une différence d'échantillon et de méthode (questionnaires remplis seuls *vs* entrevues). Le plus intéressant, quand on regarde les grandes enquêtes menées par le ministère de la Justice du Canada, c'est de constater que plus l'avocat est spécialisé et expérimenté, moins il est susceptible d'accueillir favorablement des éléments précis des Lignes directrices. Font exception la divulgation de renseignements par un tiers et la détermination du revenu, deux éléments que les avocats expérimentés dans ce domaine voient plus positivement que ceux qui ont moins d'expérience sur ces questions.

### **3.5 Résumé**

L'Équipe s'est relativement bien acquittée de ses fonctions d'élaboration et de coordination des orientations, aussi bien dans la période chargée ayant précédé la promulgation que depuis mai 1997. Dans l'ensemble, les répondants des provinces et des territoires sont satisfaits des conseils et de l'information reçus au sujet de la législation fédérale, de la contribution apportée dans l'élaboration de leurs propres lois et de l'aide fournie par l'Équipe dans la formation de leurs professionnels.

Les discussions récentes entre les deux paliers d'administration au sujet de l'article 25.1, qui porte sur les services provinciaux des aliments pour enfants, semblent bien se dérouler, mais il est trop tôt pour dire si l'orientation préconisée par l'administration fédérale sera acceptée par les provinces et les territoires. La première voudrait que quelques-uns des seconds mettent sur pied des programmes pilotes qui explorent la faisabilité des mécanismes administratifs visant à calculer ou à recalculer les ordonnances.

Puisque les modifications de loi et des règlements en 1997 étaient mineurs et d'ordre formel, on peut en déduire que la législation est viable. On peut aussi mesurer la solidité des Lignes directrices au fait qu'elles ont résisté jusqu'ici aux contestations fondées sur la *Charte*. De plus, les modifications apportées aux Lignes directrices par les provinces et les territoires s'avèrent mineurs, ce qui laisse enfin croire que l'Équipe a bien fait son travail à l'origine.

Cependant, l'expérience des dix-huit premiers mois révèle qu'il peut s'avérer nécessaire de perfectionner les Lignes directrices. Le document de travail provisoire intitulé *À la recherche de solutions* énonce des changements possibles à la suite d'une étude de la jurisprudence et de consultations avec notamment des praticiens. Les problèmes signalés dans le présent document rappellent ceux qu'ont énoncés les personnes interrogées dans le cadre de cette dernière étude.

La recherche concernant les Lignes directrices accuse un certain retard. Certains responsables provinciaux et territoriaux voient la recherche comme le parent pauvre de la mise en œuvre des Lignes directrices et considèrent ce volet comme décisif pour la réussite du Projet. Jusqu'ici, la recherche n'a pas contribué à la révision des orientations, sauf en ce qui concerne les données recueillies au sujet des attitudes des avocats et des juges à l'égard des Lignes directrices, qui ont confirmé la nature des principaux problèmes éprouvés par les praticiens. Les données des enquêtes ont complété les conclusions issues de l'analyse de la jurisprudence et des autres activités de contrôle. En ce qui concerne le contrôle et l'évaluation des projets provinciaux, ces activités viennent à peine de débiter; il est donc trop tôt pour déterminer si la recherche nous permettra de mieux saisir les problématiques et les méthodes. L'analyse permanente de l'évolution du régime fiscal est une activité essentielle qui doit être maintenue tant que les Lignes directrices existeront.

On avait sous-estimé la complexité de la collecte des données pour l'Enquête sur les ordonnances. On ne peut pas savoir encore actuellement si la phase principale de l'Enquête sur les ordonnances fournira des données quantitatives utiles pour évaluer les effets des Lignes directrices. Des rapports périodiques comportant une analyse des données recueillies à ce jour devraient aider à voir à ce que la phase principale de l'Enquête fournisse les données voulues pour que l'analyse subséquente s'avère utile à l'élaboration des orientations.

En raison de diverses circonstances, plusieurs activités de l'Unité de la recherche n'ont pas été effectuées conformément au plan. On peut expliquer ces lacunes par le manque d'expérience de l'administration fédérale en matière de recherche (autre que juridique) en droit de la famille et

par la complexité imprévue de l'entreprise et les différences entre les provinces et les territoires à l'égard de la recherche.

Par son aide financière aux provinces et aux territoires, l'administration fédérale comptait supporter une partie des frais de mise en œuvre, encourager les provinces et les territoires à adopter les Lignes directrices fédérales et atténuer la charge financière liée à l'augmentation prévue du volume de travail. Il appert qu'elle a atteint ces objectifs.

Quelques administrations – celles dont la population est la moins nombreuse – estiment que la contribution fédérale est insuffisante pour apporter des changements majeurs à la prestation des services. D'autres administrations n'ont pas réussi à dépenser tous les fonds fédéraux, ce que l'on explique par le nombre moins élevé que prévu de demandes de révision d'ordonnances et par le temps pris pour conclure les ententes de contribution.

La définition de priorités de financement (comme les secteurs d'activité prioritaires) semble être une bonne formule pour les contributions financières fédérales aux provinces et aux territoires; notons toutefois que l'interprétation de ces priorités par les responsables fédéraux a été signalée comme problématique par moments. Pour vérifier l'efficacité de cette démarche, il faudra notamment attendre les dernières années des ententes de contribution et voir alors si les provinces et les territoires auront accepté, comme le voudrait l'administration fédérale, de mettre en pratique l'article 25.1 à titre d'essai. Il est indéniable que l'aide fédérale a permis aux administrations provinciales et territoriales d'expérimenter de nouvelles formules. Cette aide est essentielle surtout aux administrations qui ne bénéficient pas de financement provincial ou territorial (« argent neuf ») pour la mise en œuvre des Lignes directrices.

L'efficacité des nouvelles formules est beaucoup plus difficile à apprécier puisqu'un très grand nombre d'activités provinciales et territoriales avaient pour but de faire face à une vague de demandes de révision d'ordonnance qui ne s'est jamais produite. Il se peut que les autres types de programmes créés ou développés grâce au Fonds de mise en œuvre – comme les services d'information des parents ou ceux de médiation – constituent la base des fonctions d'exécution des services lorsque seront modifiées les dispositions concernant la garde et le droit de visite de la *Loi sur le divorce*.

Toutes les administrations ont utilisé des fonds fédéraux pour concevoir des stratégies visant à aider les tribunaux à faire face à la vague attendue de demandes de révision et à faire connaître les Lignes directrices (par exemple en instaurant des lignes téléphoniques gratuites afin que la

population puisse obtenir des renseignements propres à leur province ou territoire). Plusieurs provinces et territoires ont conçu de nouveaux programmes et services pour aider les gens, surtout les moins favorisés, voulant demander une révision d'ordonnance.

Les responsables FPT estiment que les relations entre les deux paliers d'administration ont été bonnes tout au long du Projet. Si les ententes financières fédérales ont été source de grandes frustrations aussi bien du côté fédéral que du côté provincial et territorial, l'aide financière est aussi considérée comme très utile aux provinces et aux territoires. Elle a permis en effet à certaines administrations d'essayer des formules inédites qui n'auraient pu être mises sur pied autrement. Ce qui a le plus irrité les provinces et les territoires, ce sont les incohérences (apparentes) entre les déclarations des responsables fédéraux au sujet de ce qui est admissible au financement fédéral, les différences d'interprétation des priorités de financement et les demandes d'information exagérément détaillées.

Parmi les autres retombées importantes, citons les documents de communication et d'information publique ainsi que l'aide apportée par l'Équipe pour former les intervenants.

Un fonctionnaire fédéral a déclaré que dans l'ensemble, les relations de travail ont été aussi bonnes qu'on pouvait l'espérer et bien meilleures que ce qu'on a connu dans d'autres actions FPT dans le domaine de la justice. De nombreux projets communs sont caractérisés par une certaine méfiance réciproque et bien que cet aspect ne soit pas tout à fait absent ici, il est beaucoup moins manifeste que dans d'autres projets communs.

La Division de l'évaluation a réalisé en 1998 une sous-étude du volet « communications » du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants. Les commentaires formulés par les provinces et les territoires à cette occasion montrent que du point de vue général des représentants provinciaux, l'Équipe a adopté une démarche globale pour répondre aux besoins généraux d'information des différentes clientèles. Ce que les administrations ont le plus apprécié des méthodes fédérales, c'est qu'elles proposent un cadre ample à l'intérieur duquel les provinces et les territoires peuvent concevoir leurs activités et leurs produits. Pour beaucoup de représentants des administrations provinciales et territoriales, les activités et la documentation fédérales ont pour objet de communiquer des renseignements d'ordre général, ce qui permet aux provinces et aux territoires de concevoir leurs activités et leur matériel en fonction des besoins particuliers de leur population.

Certains représentants provinciaux ont émis des commentaires plutôt négatifs à propos du processus de consultation, indiquant qu'ils n'ont pas pu apporter une contribution utile en raison du peu de temps accordé pour formuler des commentaires sur le plan de communication et la documentation d'information juridique. Cette remarque s'appliquerait en particulier au *Cahier d'application détaillé*.

Pour ce qui est de répondre aux besoins de leurs clientèles, les représentants provinciaux considèrent que les activités de communication de l'Équipe sont efficaces quand elles s'adressent à des gens qui ont de l'instruction ou à des professionnels, puisque les documents nécessitent un bon degré d'instruction. On s'inquiète toutefois de la mesure dans laquelle on répond aux besoins des clientèles à faible revenu, des personnes peu alphabétisées et de certains groupes cibles comme les Autochtones.

Les résultats d'un sondage d'opinion publique effectué en hiver 1997-1998 montrent que les activités de communication de l'Équipe ont réussi à faire connaître l'existence de la réforme. On a constaté que plus des trois quarts (85 %) des personnes divorcées ou séparées savent que la législation régissant les pensions alimentaires pour enfants a été modifiée récemment. Cependant, seulement 40 p. 100 des répondants savent que la réforme comporte des lignes directrices d'application obligatoire décrivant les règles et les montants devant servir au calcul des pensions alimentaires.

Le présent chapitre se conclut par un résumé des résultats d'entrevues menées auprès de praticiens du droit de la famille pour les besoins de la présente étude, ainsi que d'enquêtes réalisées par l'Équipe. Les praticiens ayant répondu à l'enquête du ministère de la Justice considèrent favorablement les Lignes directrices. Les personnes interrogées dans le cadre de la présente évaluation étaient un peu moins positives – même si la majorité appuyait les Lignes directrices –, ce qui s'explique peut-être par une différence d'échantillon et de méthode (questionnaires remplis seuls vs entrevues). L'aspect le plus intéressant des grandes enquêtes menées par le ministère fédéral de la Justice réside dans le fait que plus l'avocat est spécialisé et expérimenté, plus il a de réticence envers des éléments précis des Lignes directrices. Font exception la divulgation de renseignements par un tiers et la détermination du revenu, deux éléments que les avocats expérimentés dans ce domaine considèrent plus favorablement que ceux qui ont moins d'expérience sur ces questions.

## **4. EXÉCUTION DES ORDONNANCES**

Le présent chapitre aborde en premier lieu l'élaboration et le soutien des questions d'exécution des pensions alimentaires pour enfants et notamment le volet de la recherche. La deuxième section décrit les activités de mise en œuvre des orientations concrétisées à ce jour, le rôle de l'administration fédérale dans le financement des exécutions des ordonnances provinciales et territoriales, ainsi que les réalisations des provinces et des territoires grâce à l'aide financière fédérale. La section 4.2 conclut sur une brève analyse des activités de communication soutenant l'exécution des ordonnances. La section 4.3 décrit les relations entre les instances fédérales, provinciales et territoriales. La dernière section résume tout le chapitre 4.

### **4.1 Élaboration et soutien des politiques**

La compétence pour le droit familial au Canada étant multiple, la coordination de l'exécution des ordonnances alimentaires est importante dans l'élaboration des orientations du Projet. Bien que l'exécution des ordonnances soit principalement de compétence provinciale et territoriale, la *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions (LSADP)* et la *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales (LAEOEF)* concernent quelques ministères fédéraux, de même que tous les programmes d'exécution des ordonnances des provinces et des territoires. L'Équipe doit donc agir de concert avec d'autres ministères fédéraux et avec les provinces et les territoires pour que les politiques fédérales en la matière soient conçues et appliquées efficacement.

#### **4.1.1 Élaboration et coordination des politiques**

Les politiques d'exécution des ordonnances sont du ressort de l'Unité de l'exécution des politiques de l'Équipe, en étroite collaboration avec les Services d'aide au droit familial (SADF). Ce travail consiste à créer des outils notamment de législation et d'orientation (financement et programmes) pour améliorer l'exécution des ordonnances. L'objectif est de promouvoir les fonctions fédérales de direction et de coordination en la matière et ce, en recherchant la coopération des provinces et des territoires afin de garantir la coordination des efforts.

Plusieurs activités ont été planifiées pour atteindre ces objectifs :

1. Contrôler l'application et la coordination d'un examen législatif des modifications de la *LAEOEF*, notamment la mise en fonctionnement du régime de refus d'autorisation et la définition des nouveaux permis à inclure dans la Partie III (refus d'autorisation) et de nouvelles bases de données à inclure dans la Partie I (communication de renseignements).
2. Assurer le suivi, avec Revenu Canada, de la communication de renseignements financiers issus de ses banques de données et des questions de fond et de forme liées à la communication de renseignements sur les personnes ayant des arriérés de paiement de pensions alimentaires.
3. Contrôler l'application et la coordination de l'examen législatif des modifications de la *LSADP*.
4. Coordonner la politique relative au Fonds d'exécution des pensions alimentaires.
5. Coordonner au niveau fédéral les activités d'exécution réciproque des ordonnances alimentaires (EROA).
6. Participer à des forums fédéraux, provinciaux et territoriaux et faciliter la communication entre les administrations.
7. Conduire les activités de recherche liées à l'exécution des ordonnances.
8. Participer aux projets de communication.
9. Déterminer les modifications éventuelles de la *Loi sur les banques* et revoir la *Loi sur la faillite*.
10. Coordonner l'application de la politique du ministère de la Justice du Canada selon laquelle les candidats aux postes de juges fédéraux ou de mandataires doivent respecter leurs obligations de pensions alimentaires.

### **Appliquer, réviser et mettre à jour les modifications de la *LAEOEF***

Tant avant qu'après la promulgation de le projet de loi C-41, l'Unité de l'exécution des politiques de l'Équipe et les fonctionnaires des SADF ont consacré beaucoup de temps au régime fédéral de refus d'autorisation de la Partie III de la *LAEOEF*. Afin d'aider à sa mise en fonctionnement, l'Unité de l'exécution des politiques a, en collaboration avec le ministère des Transports et le Bureau des passeports, travaillé à la mise au point de ce régime, y compris pour la rédaction des avis aux débiteurs. La législation a été modifiée de manière à affiner le barème des permis et à garantir aux ministres compétents les pouvoirs de suspension appropriées.

En matière d'examen continu de la législation, le barème des permis susceptibles d'être refusés (Partie III) a été établi et examiné avec les fonctionnaires du ministère des Transports. Des modifications techniques à ce barème correspondant à une mise à jour du barème des permis aéronautiques et marins sont entrées en vigueur en octobre 1998.

En liaison avec le ministère des Transports et les autres ministères intéressés (ex. Pêches et Océans), l'Unité de l'exécution des politiques détermine actuellement les critères, fondés sur la liste actuelle, devant présider à l'ajout d'autorisation au barème de la Partie III. La définition et l'ajout d'autorisation sont des priorités pour l'Unité et seront effectués lorsque l'on connaîtra le profil des débiteurs.

Certains ministères fédéraux touchés par l'application des nouvelles politiques d'exécution des ordonnances sont préoccupés par les conséquences financières du régime de refus d'autorisation. C'est le cas de la GRC, responsable de la saisie des passeports révoqués lorsque le détenteur ne rend pas le document au Bureau des passeports. Le nombre prévu de cas de ce genre, les coûts afférents et les preuves nécessaires à une inculpation (le refus de restitution d'un passeport est un délit passible de poursuites sommaires) ne sont pas clairement déterminés. Il est certain que les PEO (programmes d'exécution des ordonnances) procèdent à beaucoup plus de demandes de refus d'autorisation que l'administration fédérale ne l'avait prévu. Le ministère de la Justice du Canada a signé un protocole d'entente avec la GRC pour mener une étude de faisabilité afin d'estimer la charge de travail qui en résulte pour la GRC. À la fin de 1998, l'Équipe a affecté à cette fin 50 000 \$ à la GRC. Quand ces recherches seront terminées, les modalités opérationnelles de cette question complexe feront l'objet de négociations.

L'Unité de l'exécution des politiques contrôle l'application des modifications de la *LAEOEF* grâce à un contact étroit et permanent avec les SADF et, dans une moindre mesure, avec les PEO. Cette démarche est nécessaire pour dresser un inventaire des questions administratives pouvant nécessiter une réforme législative.

Le Groupe de travail et les agents des PEO sont favorables aux nouvelles mesures d'exécution des ordonnances, bien que certaines administrations aient éprouvé des problèmes techniques considérables concernant l'accès électronique aux SADF; selon eux, le système n'est pas très convivial. La plupart d'entre eux se disent toutefois optimistes quant aux démarches entreprises pour résoudre ces problèmes. Du fait de ces problèmes et les changements étant encore récents, peu de répondants ont pu se prononcer sur les bénéfices éventuels des modifications dans la

législation fédérale sur leurs fonctions de communication de renseignements, d'interception des paiements et d'exécution des ordonnances. (Nous reviendrons plus loin sur cette question.)

Deux répondants des PEO ont recommandé que leurs programmes reçoivent davantage de renseignements sur les refus d'autorisation (ex. : nature du permis suspendu ou révoqué, question de savoir si le débiteur a remis son permis volontairement ou non).

### **Assurer le suivi auprès des autres ministères fédéraux**

L'Unité de l'exécution des politiques contrôle les activités et les communications entre les provinces et les territoires et Revenu Canada par des contacts informels et des réunions. Les agents des PEO se disent satisfaits de pouvoir maintenant accéder aux bases de données de Revenu Canada pour mieux retrouver les payeurs en défaut, bien que l'un des répondants ait signalé que les renseignements fournis étaient périmés. Pour les mêmes raisons que celles qui ont été citées à propos des modifications à la *LAEOEF*, c'est-à-dire les retards dans les modifications de système nécessaires pour un accès électronique aux SADF, on ne dispose d'aucune information sur l'amélioration éventuelle de la perception d'argent auprès de débiteurs grâce à cette source de renseignements supplémentaire.

Les PEO ont demandé à plusieurs reprises de pouvoir obtenir les numéros d'assurance sociale des débiteurs, ce qui améliorerait leur capacité de recherche. Jusqu'à présent, les négociations avec Développement des ressources humaines Canada n'ont pas porté fruit; l'Unité de l'exécution des politiques continue cependant à encourager le dialogue.

### **Contrôle et étude des modifications de la LSAPD**

Des consultations et des discussions sont en cours pour que la Partie I de la LSAPD s'applique aux militaires. L'ajout de ceux-ci à la liste des fonctionnaires fédéraux susceptibles de saisie n'a pas été possible à ce jour, bien que des documents d'orientation aient mentionné depuis longtemps que cela devait être entrepris dans le cadre du Projet. Pour ce faire, les Forces canadiennes doivent présenter au gouverneur en conseil une modification des Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes en vue d'autoriser les saisies afin que les ordonnances de pensions alimentaires pour enfants soient administrées de la même façon que pour le reste de la fonction publique, comme le prévoit la LSAPD. Selon un répondant des PEO, ce changement aurait dû être fait depuis longtemps.

Par ailleurs, la gestion pratique des nouvelles dispositions est contrôlée par l'Équipe (ex. saisie et retenue). Les relations avec les autres organismes fédéraux garantissent que les problèmes d'application sont repérés dès qu'ils se manifestent.

### **Coordonner les orientations du Fonds d'exécution des pensions alimentaires**

L'Unité de l'exécution des politiques a travaillé avec le personnel de l'Unité du Fonds de contribution à la mise en œuvre des mécanismes, des orientations et des priorités du Fonds. La première unité étudie et commente toutes les propositions et tous les rapports concernant le Fonds d'exécution. Les SADF reçoivent copie des propositions qui nécessitent une modification de système pour bénéficier des améliorations de la *LAEOEF* et fournissent des renseignements à la demande.

### **Coordonner les efforts fédéraux d'exécution réciproque des ordonnances alimentaires**

L'Unité de l'exécution des politiques a participé à un groupe de travail sur l'application des dispositions d'exécution réciproque des ordonnances alimentaires de la convention Canada-France et assure un suivi de l'application de celle-ci.

L'Unité de l'exécution des politiques a créé le Sous-comité EROA du Groupe de travail. Son souhait initial était d'établir une liste de fonctionnaires provinciaux et territoriaux responsables de la réciprocité pour que l'administration fédérale sache vers qui diriger les représentants étrangers. Le partage de renseignements et les discussions entre les fonctionnaires provinciaux et territoriaux inscrits sur cette liste et les fonctionnaires fédéraux chargés de l'exécution des ordonnances au niveau international sont rapidement apparus bénéfiques. Cela a conduit à une première téléconférence en janvier 1998. Peu après, il a été décidé que ces fonctionnaires formeraient un groupe de travail EROA, aujourd'hui sous-comité du Groupe de travail.

L'Unité de l'exécution des politiques a organisé les deux réunions et continue de tenir régulièrement des téléconférences. La réciprocité avec les États-Unis a fait l'objet de débats considérables. Des représentants des États-Unis ont assisté aux deux réunions, de même que des représentants de la République tchèque, de la Slovaquie et de l'Irlande. L'Unité consacre beaucoup de temps aux recherches en matière d'EROA et à l'établissement d'un inventaire des ententes et de l'état des pourparlers entre chaque administration et les pays étrangers.

Le sous-comité a récemment commencé à étudier des questions relatives à l'exécution réciproque des ordonnances au Canada même, telles que la législation provinciale et territoriale en matière d'EROA et l'uniformité et l'exactitude des formules actuelles. La rédaction même d'une législation modèle sur l'EROA est effectuée par le CDF, et l'Unité de l'exécution des politiques a contrôlé l'état du rapport du CDF dans la rédaction de la législation provinciale et territoriale sur l'exécution réciproque des ordonnances au Canada.

La somme de travail que les questions relatives aux ententes de réciprocité donnent à l'Unité de l'exécution des politiques n'avait pas été prévue ; ces tâches ont entraîné une charge de travail considérable pour le personnel. Le Groupe de travail EROA occupe environ 60 % du temps du personnel parajuridique de l'Unité de l'exécution des politiques. Les administrations sont généralement satisfaites du rôle joué par l'Unité en matière d'ententes réciproques et souhaitent que l'administration fédérale poursuive son action de coordination en ce domaine.

### **Participer à des forums fédéraux, provinciaux et territoriaux**

L'Unité de l'exécution des politiques a assisté aux réunions du Groupe de travail et du Sous-comité de l'exécution des ordonnances. Le Sous-comité s'est réuni en octobre 1998 pour établir un programme de travail détaillé. L'Unité participe aussi aux réunions annuelles des directeurs des PEO. Un fonctionnaire fédéral a toutefois affirmé qu'il y avait très peu de relations avec les fonctionnaires des administrations qui ne siègent pas aux comités. C'est peut-être pour cette raison que le personnel des PEO provinciaux et territoriaux a affirmé que les rapports et la communication entre les PEO, l'Équipe et les SADF pourraient être améliorées.

### **Participer à la recherche**

En collaboration avec l'Unité de la recherche, l'Unité de l'exécution des politiques a participé à la mise en place d'une étude sur la possibilité que les employeurs signalent le personnel nouvellement embauché, évalué les résultats des deux premières phases de la recherche et pris part, avec le Sous-comité, à la décision d'étudier la faisabilité de l'application d'un tel mécanisme au Canada. Elle a également travaillé avec l'Unité de la recherche à un programme de recherche sur les motifs de respect de l'obligation alimentaire ou de défaut de paiement, poursuivi ses consultations avec l'Unité de la recherche et le CCSJ pour l'Enquête nationale sur l'exécution des ordonnances alimentaires et fourni à la demande des opinions en matière d'orientation.

Plusieurs répondants ont signalé que les PEO s'attendent à ce que l'administration fédérale dirige la recherche et sont satisfaits de constater les actions entreprises sur ces thèmes (ex. : étude sur le personnel nouvellement embauché).

Selon un répondant fédéral, le lien entre l'Unité de la recherche et l'Unité de l'exécution des politiques aurait dû être mieux défini dès le début du Projet, à savoir qu'un agent de recherche aurait dû être désigné pour travailler avec l'Unité dès le départ. Le retard des activités de recherche sur l'exécution des ordonnances, telles que l'Enquête sur l'exécution des ordonnances, est préoccupant. Les fonctionnaires fédéraux reconnaissent toutefois que la conjoncture en évolution permanente des programmes d'exécution des ordonnances (modifications législatives et technologiques) rend extrêmement difficiles les ententes fermes sur la collecte de données.

### **Participer aux projets de communication**

L'Unité de l'exécution des politiques a participé à la mise en place et à la diffusion de documents d'information publique sur les changements apportés par le projet de loi C-41 au sujet de l'exécution des ordonnances alimentaires. Les activités de communication se poursuivent, tandis que l'Unité de l'exécution contribue à diffuser des renseignements et des articles sur le nouveau régime de refus d'autorisation et s'assure que les documents communiqués soient exacts et complets en matière d'exécution. Comme en font état les débats cités plus loin, il n'y a eu aucun effort au niveau national pour sensibiliser la population à l'importance du paiement des pensions alimentaires pour enfants. Les répondants des PEO ont affirmé que leurs organismes manquaient de ressources pour entreprendre une campagne de sensibilisation et que l'administration fédérale devrait s'en occuper à l'échelle nationale.

### **Étudier d'éventuelles modifications de la *Loi sur les banques* et de la *Loi sur la faillite***

L'Unité de l'exécution des politiques a examiné la *Loi sur les banques* et défini des questions et des inquiétudes législatives particulières. Elle a en outre recueilli les avis et les inquiétudes de l'Association des banquiers canadiens et consulté le Bureau du surintendant des institutions financières sur la nécessité d'une réforme législative. Ce thème est l'une des priorités du Sous-comité de l'exécution des ordonnances. L'Unité de l'exécution des politiques surveille le dossier de la *Loi sur la faillite* et veille à informer les PEO provinciaux et territoriaux.

## **Coordonner l'application de la politique aux juges et aux mandataires du Procureur général du Canada**

Le coordonnateur de la politique d'exécution des politiques s'est tenu en rapport avec de nombreux fonctionnaires pour suivre officieusement l'application de la politique de respect des obligations de pension alimentaire aux candidats à des charges de juge fédéral ou de mandataire. Des consultations ont été menées pour affiner la politique de manière à résoudre les problèmes pratiques et à déterminer si elle peut être appliquée ailleurs dans l'administration fédérale ou au ministère de la Justice.

En résumé, la petite Unité de l'exécution des politiques de l'Équipe a entrepris de nombreuses activités de coordination interne dans l'administration fédérale et de liaison avec les provinces au cours des dernières années. Il semble qu'elle ait mieux réussi la coordination que la liaison. Certes, la liaison avec les PEO est beaucoup plus difficile. Il y a de grandes différences entre les PEO qui sont isolés tant les uns des autres que des autres secteurs de leur administration et que de l'administration fédérale. Bien que des progrès aient été réalisés, le partenariat entre les deux paliers d'administration n'est pas encore fermement établi, exception faite de l'aide fédérale à l'exécution réciproque des ordonnances alimentaires avec d'autres pays.

### **4.1.2 Soutien à l'élaboration de politiques – recherche**

L'Unité de la recherche de l'Équipe a été chargée de la recherche en la matière, principalement par des marchés conclus avec le secteur privé et avec des chercheurs rattachés aux universités et par l'utilisation des services de Statistique Canada.

Voici les principales activités programmées en matière d'exécution des ordonnances alimentaires :

1. Assurer le contrôle des Parties I et II de la *LAEOEF*, qui comportent les dispositions de saisie et prévoient l'ajout des banques de données de Revenu Canada aux fins de communication de renseignements sur les personnes ayant des arriérés de pensions alimentaires.
2. Assurer le contrôle de la Partie III de la *LAEOEF* pour ce qui concerne les dispositions de refus d'autorisation.
3. Mener une étude de faisabilité sur la mise en œuvre d'un programme selon lequel un organisme central serait informé de tous les employés réembauchés ou nouvellement embauchés.

4. Mener un examen des nouvelles mesures pouvant être utilisées par les programmes d'exécution des ordonnances, telles que l'identification des nouveaux permis susceptibles de refus ou de révocation.
5. Concevoir une étude exhaustive déterminant les motifs du respect ou du non-respect des ordonnances alimentaires.
6. Assurer la liaison avec le Centre canadien de la statistique juridique dans le cadre de l'Enquête sur l'exécution des ordonnances alimentaires.

### **Contrôler les modifications de la *LAEOEF***

Des énoncés de travail visant à déterminer les effets de l'introduction des refus d'autorisation fédéraux et des autres améliorations de la *LAEOEF* dans les administrations sont en cours de préparation. Les PEO de Colombie-Britannique, d'Ontario et du Manitoba ont accepté de participer à une recherche sur le contrôle de leurs activités au regard des modifications de la *LAEOEF* dans les domaines de la communication de renseignements, de l'interception des paiements de l'administration fédérale et du refus d'autorisation fédéraux. Cette recherche pourrait aider à déterminer les effets des dispositions fédérales sur les paiements effectués par les payeurs. Ces activités ont débuté plus tard que prévu en raison de la nécessité de trouver un nouveau lieu pour cette recherche.

Les répondants provinciaux ont fait état de la difficulté d'évaluer les répercussions des modifications de la *LAEOEF* en raison de l'impossibilité, dans certaines administrations, de les différencier des autres mesures d'exécution prises simultanément. Un fonctionnaire des PEO a affirmé qu'il « est très difficile d'isoler un changement parmi tous ceux qui interviennent au même moment; par exemple, le débiteur peut être averti d'une suspension de passeport et de permis de conduire et d'une communication avec les agences d'évaluation du crédit dans la même lettre. Ce n'est pas un processus figé ». Un fonctionnaire d'une autre province a fait presque la même remarque : « habituellement, nous entreprenons plus d'une action à la fois et [si le débiteur acquitte son dû], nous ne savons pas laquelle a fait la différence. »

### **Étude la faisabilité au Canada d'un programme de déclaration du personnel nouvellement recruté**

Aux États-Unis, on a mis sur pied des programmes de déclaration du personnel nouvellement recruté pour retrouver les débiteurs de pensions alimentaires pour enfants : tous les employeurs doivent déclarer, dans le mois, qui suit toute nouvelle embauche ou réembauche ; ces

renseignements sont ensuite communiqués aux organismes chargés de l'exécution des ordonnances alimentaires afin que des recoupements avec la liste des débiteurs puissent être effectués. Grâce à ces renseignements, les PEO peuvent plus facilement saisir les salaires. Ce programme est considéré comme particulièrement utile pour retrouver les débiteurs à grande mobilité géographique et professionnelle. Un rapport sur l'expérience américaine a été achevé à la mi-1998. L'étape suivante, qui consiste à étudier les questions constitutionnelles et juridiques pouvant se poser au Canada, est presque achevée. Le Sous-comité de l'exécution des ordonnances a préconisé le lancement de la troisième phase, qui étudiera les solutions possibles au Canada et dont les résultats sont attendus en 1999.

Plusieurs administrations s'intéressent vivement à ce que l'administration fédérale poursuive l'étude de ce programme. D'autres ont signalé que l'obligation de signaler tout travailleur nouvellement embauché leur serait d'une aide limitée dans la recherche de débiteurs si ce programme était uniquement axé sur les employeurs importants.

### **Déterminer les motifs de respect ou de défaut de paiement**

Une étude des motifs du respect des ordonnances alimentaires a été lancée. Une étude confiée à un entrepreneur, comprenant un examen de la documentation et la formulation de recommandations sur les méthodes souhaitables, a été achevée à la mi-1998. Une étude pilote est programmée pour l'Île-du-Prince-Édouard. Elle comprendra la définition et l'analyse de données quantitatives sur les modèles de respect et de défaut et des renseignements qualitatifs obtenus auprès des parents et d'informateurs clés touchés par l'exécution des ordonnances. Ce thème de recherche est important, car les renseignements recueillis permettront d'orienter les débats sur les orientations d'exécution des ordonnances et d'améliorer la prestation des programmes. Par exemple, si une proportion importante de débiteurs connaît des difficultés financières importantes ou est au chômage, le régime de refus d'autorisation ne sera pas d'un grand secours pour encourager le paiement des pensions alimentaires.

Plusieurs obstacles s'opposent à la collecte de données précises et fiables sur le respect et le défaut. Il serait préférable d'obtenir les motifs de non-respect directement auprès des personnes concernées mais, par définition, il est difficile de rencontrer les débiteurs. L'un des problèmes principaux d'une enquête de ce genre est l'obtention d'un échantillon aléatoire. D'autres recherches dans ce domaine (Nouvelle-Zélande, Australie) ont déterminé que les échantillons obtenus ne sont probablement pas aléatoires et n'autorisent donc pas la généralisation.

## Enquête du CCSJ sur l'exécution des ordonnances

Le Centre canadien de la statistique juridique (CCSJ) de Statistique Canada a reçu environ 214 000 \$ du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants pour lancer une enquête sur les données globales à recueillir auprès des programmes d'exécution des ordonnances. L'enquête annuelle doit notamment fournir des données sur les cas et les taux de respect des ordonnances<sup>41</sup>. Il était prévu d'établir une publication annuelle couvrant toutes les données intéressantes de l'exercice 1998-1999. Le montage de cette enquête a connu du retard. Une description qualitative séparée des programmes d'exécution des ordonnances doit être préparée pour l'exercice 1998-1999.

Alors qu'il était prévu que toutes les administrations participent, le PEO du Québec n'est actuellement pas en mesure de le faire et d'autres administrations ont fait part de retards possibles. De plus, il peut y avoir des retards liés aux roulements de personnel du CCSJ. Aux dires de répondants provinciaux, les retards pris au niveau fédéral ont affecté la possibilité de certains PEO de coopérer comme prévu. Par exemple, la disponibilité du personnel informatique fait l'objet d'une planification; si le CCSJ n'est pas prêt au moment où le personnel est disponible, celui-ci est affecté à d'autres projets. Un répondant des PEO a signalé que le problème du bogue de l'an 2000 prenait le pas sur les changements de système requis pour l'enquête du CCSJ.

Quelques répondants fédéraux ont affirmé ne pas avoir été impressionnés par le « prototype » de publication annuelle diffusé fin 1998, disant qu'il pouvait être trompeur et difficile à interpréter. Manifestement, tant le CCSJ (premier responsable de l'Enquête) que les programmes d'exécution des ordonnances (qui doivent libérer des ressources pour effectuer les changements informatiques requis pour la production des données) ont encore du travail à fournir. Toutefois, le ministère de la Justice du Canada ne peut régler le rythme de travail du CCSJ.

En conclusion, les activités de recherche en matière d'exécution des ordonnances en sont au stade préliminaire. On ne sait pas aujourd'hui si toutes les études programmées seront achevées au terme du Projet.

Un rapport sur les programmes de déclaration du personnel nouvellement embauché a été transmis pour avis aux Groupe de travail et aux PEO. Le Sous-comité de l'exécution des ordonnances a encouragé l'Équipe à poursuivre la troisième phase de ses recherches – une étude

---

<sup>41</sup> La plupart des PEO recueillent des données sur le respect des ordonnances alimentaires et les non-paiements ou les paiements

de faisabilité – qui, apparemment, progresse. La part jouée dans cette recommandation par les résultats des deux phases préliminaires n'est pas sûre.

Il est difficile d'apprécier les résultats de la recherche pour les raisons suivantes :

- lancement récent de l'enquête sur le respect des exécutions dans l'une des administrations;
- retards des études de cas relatives aux effets des modifications de la *LAEOEF* sur la capacité des PEO de retrouver des débiteurs et d'exécuter des saisies;
- retards dans l'Enquête sur les programmes d'exécution des ordonnances.

La plupart de ces activités nécessitent la coopération des programmes d'exécution des ordonnances, mais ceux-ci manquent des ressources humaines nécessaires pour participer à des projets de recherche exigeant du temps. Leurs besoins opérationnels – et c'est assez compréhensible – sont considérés comme prioritaires par rapport aux demandes fédérales d'aide à la recherche.

### **4.1.3 Comités connexes**

Le Sous-comité de l'exécution des ordonnances du Groupe de travail sur les pensions alimentaires pour enfants a pour mandat de produire des analyses et de formuler des recommandations pour l'application des initiatives en matière d'exécution des ordonnances alimentaires. Outre le coordonnateur de l'élaboration des politiques et de l'exécution des politiques et le directeur des SADF, le Sous-comité a deux représentants régionaux (Ontario et Québec) chargés de la coordination et du recueil d'informations auprès des programmes d'exécution des ordonnances de leur région<sup>42</sup>. En plus des réunions régulières, des téléconférences mensuelles permettent d'échanger et de débattre des sujets intéressant les PEO.

L'une des premières tâches du Sous-comité a été de formuler des opinions au sujet de l'allocation de 13,8 millions de dollars du Fonds d'exécution des pensions alimentaires, de faire des recommandations sur les liaisons informatiques nécessaires à l'application du régime fédéral de refus d'autorisation et à l'extension des pouvoirs fédéraux de communication de renseignements et de surveiller les besoins spécifiques des programmes d'exécution des ordonnances par rapport

---

tardifs, mais ces données sont peu uniformes. L'enquête du CCSJ vise à produire des données nationales uniformes.

<sup>42</sup> Il existe un représentant régional pour l'Est, qui représente les provinces atlantiques, et un pour l'Ouest, qui représente les provinces situées à l'ouest de l'Ontario et les territoires.

à la *LAEOEF*. Le Sous-comité avait également pour rôle d'évaluer la formule de déclaration du personnel nouvellement embauché.

Le Groupe de travail EROA a consacré une réunion en mars 1998 et plusieurs téléconférences aux accords de réciprocité nationaux et internationaux. L'Unité de l'exécution des politiques de l'Équipe n'a ménagé ni son temps ni ses efforts pour entrer en relation avec d'autres pays, notamment les États-Unis et la France. D'une manière générale, le Groupe de travail a pour but de débattre les nombreuses questions législatives et administratives à résoudre avant que des accords puissent être conclus avec d'autres pays et d'étudier les ententes de réciprocité à l'intérieur du Canada. Les provinces et les territoires qui connaissent le Groupe considèrent qu'il devrait continuer d'exister.

Les directeurs des PEO se réunissent annuellement et ont des téléconférences trimestrielles; le directeur des SADF et le coordonnateur de l'exécution des politiques assistent à ces réunions.

Le fait que, dans certaines administrations, des membres du Groupe de travail n'aient pas communiqué aux fonctionnaires des PEO les renseignements les intéressant est préoccupant. En d'autres termes, le partage de l'information pourrait être inadéquat dans certaines administrations. Un répondant des PEO a préconisé que l'Équipe s'assure que de tels renseignements soient systématiquement transmis à tous les PEO (c'est-à-dire que leur diffusion ne dépende pas des membres du Groupe de travail). Cela ne semble toutefois pas une solution raisonnable. L'isolement des PEO à l'intérieur même des provinces et des territoires ne peut pas être résolu par l'administration fédérale.

## **4.2 Mise en œuvre des politiques**

Voici les objectifs généraux de la mise en œuvre des politiques d'exécution des ordonnances :

- aider les provinces et les territoires à améliorer les programmes et les mécanismes d'exécution des ordonnances pour la perception des pensions alimentaires au moyen du Fonds d'exécution des pensions alimentaires;
- améliorer le programme fédéral d'exécution des ordonnances alimentaires (saisie, communication de renseignements et refus d'autorisation).

En novembre 1996, les sous-ministres de la Justice ont ainsi défini l'objectif opérationnel du Fonds d'exécution des pensions alimentaires : améliorer la perception des pensions alimentaires pour enfants par le soutien de mesures d'exécution des ordonnances novatrices, stratégiques et efficaces qui permettent à l'administration fédérale de s'associer aux provinces et aux territoires pour élaborer, expérimenter et mettre en œuvre des améliorations rapides et rentables aux programmes d'exécution des ordonnances existants.

Les sous-ministres se sont en outre accordés sur la possibilité de financer les activités suivantes :

- création et introduction d'une stratégie de retenue des permis pour doter les programmes d'exécution des ordonnances provinciaux et territoriaux d'un recours supplémentaire pouvant être utilisé contre un payeur ayant la capacité de verser une pension alimentaire mais ayant refusé de le faire pendant une longue période;
- création et introduction d'une stratégie de retenue sur salaire;
- améliorations dans le domaine des exécutions réciproques d'ordonnances entre administrations;
- mise à l'essai de démarches novatrices pour l'amélioration des mécanismes de perception;
- programmes de vulgarisation et d'information juridiques visant à modifier les attitudes et comportements à l'égard des pensions alimentaires;
- formation;
- conception et conduite d'évaluations des projets d'exécution des ordonnances ou des mécanismes d'exécution des ordonnances existants.

Les priorités ont été affinées et renommées « secteurs d'activité prioritaires » lors de la réunion du Groupe de travail de juin 1998. Le compte rendu de cette réunion montre que l'administration fédérale s'attendait à voir baisser les fonds consacrés au sixième secteur d'activité prioritaire (changements administratifs). L'accent devait être mis sur le contrôle et les changements nécessaires au transfert électronique de données à l'unité de la *LAEOEF*.

Les secteurs d'activité prioritaires sont les suivants :

1. Financement de la conception et de l'amélioration des capacités et des systèmes informatiques nécessaires qui permettront de bénéficier des améliorations de la *LAEOEF*, notamment du matériel et des logiciels permettant l'accès en direct au programme fédéral de retenue d'autorisation, des demandes de renseignements en direct et au système fédéral

- d'interception des paiements; et enfin des honoraires des consultants liés aux changements informatiques;
2. Financement du contrôle des impacts des changements du système, des changements administratifs et des améliorations des mécanismes d'exécution des ordonnances, notamment des impacts des programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux de retenue d'autorisation, de l'introduction et de l'amélioration des systèmes à reconnaissance vocale utilisés pour traiter les demandes de renseignements téléphoniques des payeurs et des bénéficiaires;
  3. Aide aux administrations ayant besoin de ressources et de fonds supplémentaires pour effectuer les changements informatiques requis pour l'Enquête nationale sur l'exécution des ordonnances coordonnée par le CCSJ;
  4. Financement des essais de démarches nouvelles ou novatrices visant à améliorer les mécanismes d'exécution des ordonnances de pensions alimentaires, notamment les exécutions réciproques d'ordonnances entre administrations et avec d'autres pays; introduction de techniques de communication novatrices; étude de faisabilité des programmes provinciaux sur le personnel nouvellement embauché; étude de faisabilité sur la sélection de certains permis provinciaux susceptibles d'être retenus en cas de non-paiement.
  5. Financement de la vulgarisation et de l'information juridiques pour sensibiliser les citoyens aux changements des programmes d'exécution des ordonnances, notamment aux améliorations apportées par l'administration fédérale.
  6. Financement des changements administratifs, des augmentations d'effectifs et des améliorations de procédures visant à satisfaire les besoins prévus liés aux variations éventuelles des ordonnances de pensions alimentaires pour enfants.

L'administration fédérale a débloqué 13,6 millions de dollars au profit des 12 administrations pour quatre ans, de l'exercice 1996-1997 à l'exercice 2000-2001, pour l'amélioration des programmes d'exécution des ordonnances<sup>43</sup>.

#### **4.2.1 Mise en œuvre de politiques et élaboration de projets (rôle fédéral)**

Les activités dans ce domaine sont identiques à celles qui concernent les Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants décrites au paragraphe 3.2.1 - activités d'élaboration de projet concernant le Fonds de mise en œuvre. Les activités présentées dans cette section relèvent de l'Unité du Fonds de contribution, des coordonnateurs et des cadres de l'Équipe. En outre, les

---

<sup>43</sup> Lors de l'exercice 1996-1997, le Fonds d'aide à l'exécution des dispositions familiales de l'initiative Grandir ensemble, qui était de 5,1 millions de dollars, en était à sa dernière année d'existence; pour cette raison, aucune allocation au titre du nouveau Fonds d'exécution des politiques n'a été attribuée lors de sa première année de fonctionnement.

Services d'aide au droit familial participent à l'examen des propositions et des rapports des programmes d'exécution des ordonnances provinciaux et territoriaux.

### Répartition du Fonds d'exécution des pensions alimentaires

Les sous-ministres de la Justice ont décidé que la répartition du Fonds d'exécution des pensions alimentaires se ferait en fonction du nombre d'habitants. Les petites administrations (Île-du-Prince-Édouard, Territoires du Nord-Ouest et Yukon) ont chacune reçu 200 000 \$ sur quatre ans. Les représentants des provinces et des territoires ont déclaré que cette répartition était équitable, bien que plusieurs petites administrations aient indiqué que les fonds attribués ne leur étaient pas d'un grand secours. Le tableau 4 ci-dessous détaille les montants attribués à chaque administration pour les quatre années.

**Tableau 4**  
**Répartition du Fonds d'exécution des pensions alimentaires par administration**

	Montant réel attribué sur 4 ans en \$
Terre-Neuve	260 562
Île-du-Prince-Édouard	200 000
Nouveau-Brunswick	339 711
Nouvelle-Écosse	418 861
Québec	3 262 732
Ontario	4 896 517
Manitoba	506 700
Saskatchewan	454 023
Alberta	1 217 926
Colombie-Britannique	1 642 968
Territoires du Nord-Ouest	200 000
Yukon	200 000
<b>Total</b>	<b>13 600 000</b>

Les montants attribués par année à chaque administration et le pourcentage du total qu'ils représentent sont les suivants :

Exercice 1997-1998 : 3 millions \$ (22 %)

Exercice 1998-1999 : 4,5 millions \$ (33 %)

Exercice 1999-2000 : 3,5 millions \$ (26 %)

Exercice 2000-2001 : 2,6 millions \$ (19 %)

Il y a eu relativement peu de problèmes de fonds reportés ou non utilisés, en partie parce que les montants annuels attribués à chaque administration sont assez faibles et en partie parce que la plupart sinon tous les PEO connaissent des difficultés financières et comptent sur les contributions fédérales pour améliorer leurs opérations. De plus, toutes les administrations ont dû modifier leurs systèmes et acheter le matériel et les logiciels nécessaires au transfert électronique de renseignements vers les SADP du ministère de la Justice du Canada.

Au cours de l'exercice 1997-1998, 34 000 \$ ont été reportés sur l'année suivante : 12 000 \$ issus de l'allocation de la Nouvelle-Écosse et 22 000 \$ de celle du Manitoba. Cette somme représente 1,1 % du total attribué pour l'exercice 1997-1998. Il convient également de noter que les 356 000 \$ affectés à l'Ontario par le Fonds de mise en œuvre ont été transférés au PEO provincial en mars 1998, car sinon ils n'auraient pas été utilisés. Nous ne disposons pas encore de renseignements sur les sommes périmées au cours de l'exercice 1997-1998, mais il semble qu'elles soient négligeables.

### **Paramètres et priorités des programmes**

L'aide financière fédérale aux PEO provinciaux et territoriaux n'est pas nouvelle : ainsi, les provinces et les territoires ont reçu des fonds au titre de l'initiative Grandir ensemble de 1992-1993 à 1996-1997. Ce qui est nouveau, c'est que pour pouvoir bénéficier du Fonds d'exécution des pensions alimentaires, les administrations doivent satisfaire à plus d'exigences de l'administration fédérale que pour d'autres projets. Cette particularité doit être soulignée, car dans l'évaluation de Grandir ensemble, on critiquait le fait qu'aucune priorité explicite n'avait été définie pour le financement des PEO et qu'en conséquence, presque toutes les contributions fédérales avaient été consacrées à l'amélioration des systèmes informatiques. Il faut aussi souligner que les PEO et le Groupe de travail ont tous deux approuvé les critères définis pour l'octroi de fonds dans le cadre du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants.

Au début de 1997, l'administration fédérale a accepté d'envisager la possibilité d'assumer 100 % des coûts technologiques associés aux nouvelles initiatives, telles que la *LAEOEF*, au moyen du Fonds d'exécution des pensions alimentaires. Les PEO ont en effet fortement besoin de la technologie pour s'acquitter de leur mandat. Cette décision a par la suite été modifiée de manière que les administrations qui ont mis en œuvre les améliorations fédérales puissent avoir accès à des fonds pour des améliorations technologiques sans rapport avec la *LAEOEF*, mais visant à une meilleure exécution des ordonnances de pensions alimentaires pour enfants<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Rapport d'étape du Groupe de travail sur la mise en œuvre des réformes des pensions alimentaires pour enfants, février 1998,

Autre restriction : les activités financées par l'administration fédérale doivent être distinguées du travail courant des PEO. L'administration fédérale ne contribuera à la formation de personnel que si celle-ci est directement liée à une initiative novatrice pour laquelle le programme reçoit un soutien fédéral. Elle n'autorisera pas l'utilisation de ressources fédérales pour financer des postes qui manquent au programme en raison de restrictions budgétaires ou de réductions des dépenses publiques. En d'autres termes, les contributions fédérales ne doivent pas remplacer le personnel licencié pour cause de réduction des dépenses des provinces. En revanche, la création de postes dans le cadre d'un projet novateur – par exemple, l'embauche de personnel chargé du contrôle des retenues d'autorisation – est admissible pour le Fonds.

L'affinement des priorités de 1996 à 1997-1998 (détaillées dans la dernière section) n'a pas remporté l'adhésion des fonctionnaires des PEO, qui y ont perçu un changement des priorités. Selon eux, ce changement a affecté les capacités de planification des administrations. Selon un fonctionnaire, « chaque fois que les priorités changent, un aspect de notre programme n'est plus admissible. Nous devons repenser nos demandes et nos programmes. Il faudrait que les priorités soient fixées une fois pour toutes pour que nous puissions les appliquer. » Du point de vue de l'administration fédérale, il n'y a eu aucun changement, mais seulement une clarification des critères de financement.

Quelques fonctionnaires des PEO ont affirmé que l'interprétation des priorités ou secteurs d'activité prioritaires variait selon les membres de l'Équipe. Selon l'un d'entre eux, « les règles doivent être les mêmes pour toutes les provinces, mais il existe différentes nuances des mêmes règles, peut-être parce que les administrations sont suivies par différents analystes. » Voici ce que préconise ce même répondant :

Les provinces devraient aussi mieux partager les renseignements [sur les activités pour lesquelles elles ont reçu des fonds]. J'ai été contacté par d'autres administrations et il semble qu'il y ait des décisions contradictoires sur ce que finance ou non l'administration fédérale. Il devrait y avoir des téléconférences au cours desquelles l'administration fédérale préciserait les règles [de financement].

À cela, l'administration fédérale répond que ces incohérences reflètent la nécessité de tenir compte des particularités de chaque administration.

Un répondant représentant une autre administration préconise « la diffusion par l'administration fédérale d'une trousse d'information contenant des conseils utiles ». À son avis, l'Équipe « devrait mieux faire son travail » en communiquant aux programmes des renseignements sur les paramètres de financement.

En réponse à ce genre de critiques, l'administration fédérale affirme qu'il lui est arrivé de conclure des ententes spécifiques avec de petites administrations dont elle connaissait les ressources limitées. Comme le signale le dernier paragraphe, les fonctionnaires des PEO manquent parfois d'expérience pour rédiger les propositions et fournir les renseignements exigés par les ententes de contribution.

À la suite des entrevues avec le personnel des PEO, il semble que de nombreux PEO souhaiteraient un financement pluriannuel afin de ne pas avoir à négocier chaque année avec l'Équipe et de pouvoir mieux planifier leurs dépenses. Très dépendants de l'informatique, beaucoup de PEO confient les changements de systèmes à des entrepreneurs. Sans garantie de financement, cela n'est pas possible. Un répondant des PEO a affirmé que différents membres de l'Équipe avaient communiqué des informations contradictoires sur un éventuel financement pluriannuel. Bien qu'un fonctionnaire fédéral ait affirmé que l'idée d'un financement biennal avait été débattue et approuvée lors de la réunion de juin 1998 du Groupe de travail, le compte rendu de cette réunion n'en fait pas mention.

### **Examen des propositions et traitement des ententes**

Les propositions sont étudiées par le personnel de l'Unité du Fonds de contribution, les SADF et les coordonnateurs de l'Équipe. Le personnel du Fonds de contribution doit fréquemment les inciter à respecter les délais d'examen.

Les fonctionnaires des PEO de plusieurs administrations sont mécontents des retards avec lesquels ils obtiennent la signature des ententes et les paiements. Cette insatisfaction est justifiée dans la mesure où, par exemple, le « rapport d'étape » de février 1998 mentionnait que les ententes de contributions n'avaient pas été conclus avec cinq administrations pour l'exercice 1997-1998 qui, on le sait, s'achevait le 31 mars. Il est bien sûr possible que ces administrations aient présenté leurs propositions bien après la date limite fixée par l'Équipe. De fait, les représentants de quelques administrations ont admis être responsables de certains retards; leurs propositions avaient effectivement été présentées bien après la date limite fixée par l'administration fédérale, ou leurs réponses aux questions de l'Équipe n'ont pas été aussi rapides

qu'elles auraient pu l'être. Il semble que les deux paliers d'administration ont une responsabilité dans la signature tardive des ententes.

Le personnel des PEO s'est plaint du grand nombre de détails exigé par l'Équipe. « J'en viens parfois à me demander si cela vaut vraiment la peine de déposer une demande de financement. En revanche, je suis devenu un expert en rédaction de proposition. »

### **Contrôle des activités et des retombées**

Pour la plupart des administrations, les exigences fédérales en matière de contrôle des dossiers et de comptabilité ne posent pas de problème important, puisqu'elles recueillent régulièrement des données sur leurs activités (même s'il n'y a pas d'uniformisation entre les PEO). Ce n'est pas le cas des demandes de données sur les « retombées » de projets spécifiques financés par l'administration fédérale. Les fonctionnaires provinciaux et territoriaux interrogés ont affirmé qu'il était souvent difficile de produire les données quantitatives demandées par l'Équipe et que les demandes de renseignements sont excessivement détaillées. Les petites administrations ne disposent souvent pas des ressources, du temps et de l'expertise nécessaires à la mise en œuvre de mécanismes de contrôle des activités financées par l'administration fédérale. Selon un répondant, donner suite aux demandes fédérales « occupe presque une personne à plein temps » : bien qu'il soit probablement exagéré, ce commentaire illustre la frustration ressentie par ce fonctionnaire.

L'administration fédérale estime pour sa part que ses demandes de renseignements sur le contrôle sont raisonnables et justifiées, voire essentielles, étant donné le besoin de s'assurer que le Fonds d'exécution atteint ses objectifs. De son point de vue, les PEO veulent souvent utiliser les contributions fédérales pour des activités courantes, ce qui n'entre pas dans le cadre du Fonds et n'apprécie pas la rigueur des paramètres de financement de celui-ci.

### **Élaboration de mécanismes pour partager les informations et les résultats des projets**

Il existe peu de mécanismes de partage des informations entre administrations, exception faite du Sous-comité de l'exécution des ordonnances, auquel ne siègent que quatre représentants des provinces et des territoires. Les agents de projet de l'Unité du Fonds de contribution renseignent les fonctionnaires des PEO quand ils ou elles le demandent. Il semble que, bien que les directeurs des PEO se réunissent une fois par an et tiennent des téléconférences trimestrielles, leurs programmes fonctionnent dans un isolement relatif. En outre, la plupart des membres du Groupe

de travail FPT ne sont pas responsables des PEO de leurs administrations et les débats des réunions du Groupe de travail portent rarement sur les questions d'exécution d'ordonnances. L'Unité de l'exécution des politiques fait cependant le point sur ces activités à chaque réunion du Groupe de travail. Certains répondants provinciaux ont affirmé ne pas être tenus au courant des événements pertinents par les membres du Groupe de travail de leur administration. Cela tend à montrer que l'information dans les provinces circule parfois mal.

Au sein de l'administration fédérale, les propositions et rapports des PEO sont régulièrement diffusés aux coordonnateurs de l'Équipe et aux SADF.

### **Besoin d'uniformité pour les rapports**

L'Équipe n'a pas encore fourni aux PEO de format normalisé de rapport ou de proposition à l'administration fédérale. Cela permettrait d'atténuer les frustrations de certains fonctionnaires des PEO, qui attendent une telle mesure depuis longtemps. Un modèle devrait être préparé prochainement.

En résumé, les contributions fédérales aux programmes d'exécution des ordonnances sont accueillies favorablement par l'ensemble des provinces et des territoires, mais la gestion des ententes est source de frustrations pour les administrations. Les fonds d'exécution des pensions alimentaires sont dépensés comme prévu à l'origine et seules de petites sommes sont reportées ou non utilisées.

#### **4.2.2 Activités provinciales et territoriales**

Cette section détaille comment les douze administrations ont dépensé les contributions fédérales pour l'exercice 1997-1998.

##### **Terre-Neuve**

En 1997-1998, Terre-Neuve a reçu une contribution de 57 500 \$, utilisée pour embaucher deux agents chargés de l'exécution réciproque des ordonnances.

<b>Secteur d'activité prioritaire</b>	<b>Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998</b>
1. Changements nécessaires pour bénéficier des améliorations de la <i>LAEOEF</i>	Aucune contribution financière fédérale demandée.
2. Contrôle des conséquences des changements de système	Aucune contribution financière fédérale demandée.
3. Changements nécessaires à la participation à l'Enquête nationale sur l'exécution des ordonnances du CCSJ	Aucune contribution financière fédérale demandée.
4. Nouvelles méthodes d'exécution des ordonnances alimentaires	Aucune contribution financière fédérale demandée.
5. Vulgarisation et information juridiques	Aucune contribution financière fédérale demandée.
6. Changements administratifs, recrutement de personnel, mise à niveau des systèmes, etc.	Personnel nécessaire pour faire face à l'augmentation du nombre de dossiers dans le cadre de la <i>Reciprocal Enforcement of Support Orders Act</i> , également chargé de l'application des mesures de la <i>LAEOEF</i> .
Source : Ministère de la justice de Terre-Neuve et du Labrador, proposition au Fonds d'exécution des pensions alimentaires (1997-1998).	

## Île-du-Prince-Édouard

Cette province a reçu 44 100 \$ au cours de l'exercice 1997-1998 pour la mise en place d'un système d'opérations bancaires électroniques (dépôts et paiements).

<b>Secteur d'activité prioritaire</b>	<b>Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998</b>
1. Changements nécessaires pour bénéficier des améliorations de la <i>LAEOEF</i>	Aucune contribution financière fédérale demandée.
2. Contrôle des conséquences des changements de système	Aucune contribution financière fédérale demandée.
3. Changements nécessaires à la participation à l'Enquête nationale sur l'exécution des ordonnances du CCSJ	Aucune contribution financière fédérale demandée.
4. Nouvelles méthodes d'exécution des ordonnances alimentaires	Gestion d'un projet de dépôt direct et de paiement préautorisé; analystes programmeurs .
5. Vulgarisation et information juridiques	Aucune contribution financière fédérale demandée.
6. Changements administratifs, recrutement de personnel, mise à niveau des systèmes, etc.	Aucune contribution financière fédérale demandée.
Source : Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, <i>Activités conformes aux priorités d'exécution établies pour l'exercice 1997-1998 relativement à l'application des Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants, selon l'administration</i> , mai 1998.	

## Nouveau-Brunswick

En 1997-1998, le Nouveau-Brunswick a reçu une contribution de 75 000 \$. Quelque 1 700 \$ n'ont pas été utilisés, en raison notamment du faible nombre de demandes de révision. Deux grandes actions d'exécution des ordonnances ont été programmées pour l'exercice 1997-1998 : une étude de faisabilité du remplacement du système de comptabilité et d'exécution des ordonnances et la mise en œuvre des améliorations de la *LAEOEF*.

Secteur d'activité prioritaire	Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998
1. Changements nécessaires pour bénéficier des améliorations de la <i>LAEOEF</i>	Mise en œuvre des améliorations de la <i>LAEOEF</i> en matière de transmission électronique des demandes de renseignements, de refus d'autorisation et de saisies à l'Unité de la <i>LAEOEF</i> , centralisation de la fonction automatique jusqu'à ce que toutes les régions soient branchées (on a adopté un processus en direct); améliorations de systèmes informatiques; formation du personnel à la législation et aux processus; achat d'ordinateurs.
2. Contrôle des conséquences des changements de système	Aucune contribution financière fédérale demandée.
3. Changements nécessaires à la participation à l'Enquête nationale sur l'exécution des ordonnances du CCSJ	Aucune contribution financière fédérale demandée.
4. Nouvelles méthodes d'exécution des ordonnances alimentaires	Aucune contribution financière fédérale demandée.
5. Vulgarisation et information juridiques	Aucune contribution financière fédérale demandée.
6. Changements administratifs, recrutement de personnel, mise à niveau des systèmes, etc.	Lancement d'une étude de faisabilité du remplacement du système de comptabilité et d'exécution des ordonnances définissant les ajouts nécessaires au logiciel financier Oracle pour automatiser la collecte de données; création d'une interface Internet pour permettre aux agents de comptabilité et d'exécution des ordonnances de chaque région d'avoir accès à la nouvelle base de données; intégration des données du système de comptabilité dans un serveur central; mises à niveau informatiques; traitement centralisé des chèques de pension alimentaire; participation du directeur du PEO à la réunion annuelle.
Source : Rapport final 1997-1998 du Service des ordonnances de soutien familial du Nouveau-Brunswick.	

## Nouvelle-Écosse

La Nouvelle-Écosse a reçu une contribution de 92 400 \$ en 1997-1998, et un total de 12 000 \$ a été reporté sur l'exercice 1998-1999.

Secteur d'activité prioritaire	Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998
1. Changements nécessaires pour bénéficier des améliorations de la <i>LAEOEF</i>	Création d'un protocole de transfert électronique de fichiers avec la <i>LAEOEF</i> : échange de renseignements sur les dossiers (achat de matériel et de logiciels, programmation).
2. Contrôle des conséquences des changements de système	Automatisation du PEO (production de comptes rendus de gestion et programmation de formules Oracle pour les projets d'exécution des ordonnances, notamment les refus d'autorisation fédéraux et provinciaux).
3. Changements nécessaires à la participation à l'Enquête nationale sur l'exécution des ordonnances du CCSJ	Développement de systèmes.
4. Nouvelles méthodes d'exécution des ordonnances alimentaires	Aucune contribution financière fédérale demandée.
5. Vulgarisation et information juridiques	Aucune contribution financière fédérale demandée.
6. Changements administratifs, recrutement de personnel, mise à niveau des systèmes, etc.	Installation des formules EROA sur le système informatique; déplacement aux réunions du Groupe de travail et des sous-comités de l'Exécution des ordonnances et de la Recherche.
Sources : PEO, Ministère de la Justice de Nouvelle-Écosse, Proposition de financement (septembre 1997) ; correspondance entre le PEO et l'Équipe.	

## Québec

Le Fonds d'exécution des pensions alimentaires a attribué 720 000 \$ à cette province pour l'exercice 1997-1998.

Secteur d'activité prioritaire	Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998
1. Changements nécessaires pour bénéficier des améliorations de la <i>LAEOEF</i>	Liaison électronique avec la <i>LAEOEF</i> .
2. Contrôle des conséquences des changements de système	Conception du système d'information.
3. Changements nécessaires à la participation à l'Enquête nationale sur l'exécution des ordonnances du CCSJ	Aucune contribution financière fédérale demandée.
4. Nouvelles méthodes d'exécution des ordonnances alimentaires	Amélioration de la comptabilité.
5. Vulgarisation et information juridiques	Aucune contribution financière fédérale demandée.
6. Changements administratifs, recrutement de personnel, mise à niveau des systèmes, etc.	Méthodes d'accroissement de la productivité, analyse préliminaire des modifications du système.
Source : Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, Activities consistent with the Child Support Guidelines Enforcement Priorities established for FY 1997/98, by jurisdiction, mai 1998.	

## Ontario

Au cours de l'exercice 1997-1998, le Bureau des obligations familiales du ministère du Procureur général a reçu 1,08 million de dollars pour couvrir les coûts de plusieurs innovations technologiques. Des fonds supplémentaires du Fonds de mise en œuvre étant disponibles (allocation de l'Ontario), le BOF a reçu 356 000 \$ supplémentaires en mars 1998, intégralement dépensés.

Secteur d'activité prioritaire	Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998
1. Changements nécessaires pour bénéficier des améliorations de la <i>LAEOEF</i>	Mise à niveau et amélioration du système pour se conformer aux dispositions de la <i>LAEOEF</i> .
2. Contrôle des conséquences des changements de système	Aucune contribution financière fédérale demandée.
3. Changements nécessaires à la participation à l'Enquête nationale sur l'exécution des ordonnances du CCSJ	Aucune contribution financière fédérale demandée.
4. Nouvelles méthodes d'exécution des ordonnances alimentaires	Améliorations techniques du centre d'appel.
5. Vulgarisation et information juridiques	Aucune contribution financière fédérale demandée.
6. Changements administratifs, recrutement de personnel, mise à niveau des systèmes, etc.	Coûts d'infrastructure et de développement des systèmes d'information (gestion des documents et des images numérisés, interface graphique, outils de productivité personnelle, deux ordinateurs personnels); déplacement à la conférence des PEO.
Source : Rapport final du BOF, août 1998.	

## Manitoba

Le montant fixé par l'entente de contribution était de 89 800 \$, intégralement dépensés dans le cadre du projet provincial d'automatisation des ordonnances, destiné à accélérer l'enregistrement des ordonnances alimentaires auprès du PEO. À la demande de la province, 24 000 \$ ont été reportés sur l'exercice 1998-1999.

Secteur d'activité prioritaire	Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998
1. Changements nécessaires pour bénéficier des améliorations de la <i>LAEOEF</i>	Aucune contribution financière fédérale demandée.
2. Contrôle des conséquences des changements de système	Aucune contribution financière fédérale demandée.
3. Changements nécessaires à la participation à l'Enquête nationale sur l'exécution des ordonnances du CCSJ	Aucune contribution financière fédérale demandée.
4. Nouvelles méthodes d'exécution des ordonnances alimentaires	Matériel et logiciels, salaire du chef de projet, analystes économiques, développeurs d'application, câblage des tribunaux de la famille (projet d'automatisation des ordonnances).
5. Vulgarisation et information juridiques	Aucune contribution financière fédérale demandée.
6. Changements administratifs, recrutement de personnel, mise à niveau des systèmes, etc.	Aucune contribution financière fédérale demandée.
Source : Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, Activities consistent with the Child Support Guidelines Enforcement Priorities established for FY 1997/98, by jurisdiction, mai 1998.	

## Saskatchewan

Le montant fixé par l'entente de contribution pour l'exercice 1997-1998 était de 100 150 \$. Les renseignements fournis ci-dessous sont tirés de la proposition datée d'août 1997. Les contributions précédemment obtenues au titre de l'initiative Grandir ensemble ont été consacrées à l'installation d'un système de réponse vocale interactive.

<b>Secteur d'activité prioritaire</b>	<b>Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998</b>
1. Changements nécessaires pour bénéficier des améliorations de la <i>LAEOEF</i>	Achat d'ordinateurs et de logiciels pour pouvoir appliquer la <i>LAEOEF</i> .
2. Contrôle des conséquences des changements de système	Entretien courant du système d'information des PEO pour la collecte et le traitement de l'information.
3. Changements nécessaires à la participation à l'Enquête nationale sur l'exécution des ordonnances du CCSJ	Aucune contribution financière fédérale demandée.
4. Nouvelles méthodes d'exécution des ordonnances alimentaires	Employé chargé de centraliser le traitement des retenues d'autorisation.
5. Vulgarisation et information juridiques	Agent d'information à temps partiel chargé d'organiser des réunions d'information pour la population et les clients du PEO dans les zones urbaines de la province.
6. Changements administratifs, recrutement de personnel, mise à niveau des systèmes, etc.	Formation du personnel, chef de projet chargé de superviser les dépenses du fonds, améliorations de logiciel.

## Alberta

Cette province a reçu 269 000 \$ pour l'exercice 1997-1998.

<b>Secteur d'activité prioritaire</b>	<b>Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998</b>
1. Changements nécessaires pour bénéficier des améliorations de la <i>LAEOEF</i>	Changements informatiques - communication de renseignements, suspension et refus d'autorisation, comptes rendus de gestion.
2. Contrôle des conséquences des changements de système	Aucune contribution financière fédérale demandée.
3. Changements nécessaires à la participation à l'Enquête nationale sur l'exécution des ordonnances du CCSJ	Aucune contribution financière fédérale demandée.
4. Nouvelles méthodes d'exécution des ordonnances alimentaires	Projet de faisabilité sur la communication de renseignements, amélioration des modalités de paiement bancaire (paiements par case postale scellée et par téléphone).
5. Vulgarisation et information juridiques	Conception de documents d'information pour les bénéficiaires et les payeurs, dépliant, réponses aux questions des médias et aux plaintes des consommateurs.
6. Changements administratifs, recrutement de personnel, mise à niveau des systèmes, etc.	Participations aux réunions du PEO.
Source: Alberta Justice, rapport final du PEO sur le Fonds d'exécution des pensions alimentaires, mai 1998, et correspondance connexe.	

## Colombie-Britannique

Pour l'exercice 1997-1998, 362 400 \$ ont été affectés à la Colombie-Britannique.

Secteur d'activité prioritaire	Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998
1. Changements nécessaires pour bénéficier des améliorations de la <i>LAEOEF</i>	Lien avec la <i>LAEOEF</i> , amélioration du Family Search Case Management System; PEOAF, changements du système informatique pour bénéficier de la <i>LAEOEF</i> et de la <i>LSADP</i> .
2. Contrôle des conséquences des changements de système	Aucune contribution financière fédérale demandée.
3. Changements nécessaires à la participation à l'Enquête nationale sur l'exécution des ordonnances du CCSJ	Aucune contribution financière fédérale demandée.
4. Nouvelles méthodes d'exécution des ordonnances alimentaires	Activités d'exécution réciproque des ordonnances, amélioration du système de réponse à reconnaissance vocale, étude de faisabilité pour un site Internet, vérification financière, paiements électroniques, dépenses.
5. Vulgarisation et information juridiques	Communications concernant la modification de la loi et les activités liées au PEOAF.
6. Changements administratifs, recrutement de personnel, mise à niveau des systèmes, etc.	Mise en œuvre des stratégies et procédures du PEOAF.
Source : Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants, <i>Activités entreprises dans le cadre des priorités des Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants pour l'exercice 1997-1998, par administration</i> , mai 1998.	

## Territoires du Nord-Ouest

Les Territoires du Nord-Ouest ont reçu l'accord pour un Plan d'exécution des ordonnances triennal d'un coût de 168 147 \$ ventilés comme suit : 1997-1998 : 50 500 \$; 1998-1999 : 66 176 \$; 1999-2000 : 51 471 \$. Aux termes de la proposition, un partenariat devait être mis en place avec le Fonds de mise en œuvre afin d'éviter la redondance et d'améliorer l'efficacité des ressources de chacun des Fonds. Les Territoires du Nord-Ouest ont également eu accès à des fonds supplémentaires de 6 400 \$.

Secteur d'activité prioritaire	Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998
1. Changements nécessaires pour bénéficier des améliorations de la <i>LAEOEF</i>	Services contractuels, soutien technique interne, formation sur les modifications de la <i>LAEOEF</i> .
2. Contrôle des conséquences des changements de système	Participation au coût de création d'un poste du Centre de ressources pour contrôler le projet de retenue d'autorisation et les conséquences des changements administratifs du système afin d'améliorer le mécanisme d'exécution des ordonnances, pour recalculer les montants des ordonnances de divorces et pour informer les citoyens.
3. Changements nécessaires à la participation à l'Enquête nationale sur l'exécution des ordonnances du CCSJ	Mises à niveau des systèmes pour l'Enquête nationale sur les PEO et la mesure des retombées de la LDPAE, de la <i>LSADP</i> et de la <i>LAEOEF</i> .
4. Nouvelles méthodes d'exécution des ordonnances alimentaires	Projet de référence visant à définir les meilleurs actions à adopter et les possibilités de modification du Programme et du mode de prestation; système de réponse vocale permettant aux clients d'accéder à leurs dossiers (LDPAE et PEO).
5. Vulgarisation et information juridiques	Activités de sensibilisation des citoyens.
6. Changements administratifs, recrutement de personnel, mise à niveau des systèmes, etc.	Aucune contribution financière fédérale demandée.
Source : Proposition des Territoires du Nord-Ouest pour le Fonds d'exécution, décembre 1997.	

## Yukon

Le programme d'exécution des ordonnances du Yukon a reçu 44 100 \$ pour l'exercice 1997-1998. Ses activités ont été centrées sur trois projets principaux : application de la *LAEOEF*, démarches novatrices d'amélioration des méthodes de perception et étude d'opportunité sur le système de gestion de l'information du PEO. En plus des activités réalisées dans le cadre de l'accord original, on a visité le PEO de Colombie-Britannique, grâce aux sommes non utilisées du Fonds d'exécution des pensions alimentaires, afin d'évaluer l'opportunité d'appliquer au Yukon le système du PEO de Colombie-Britannique.

Secteur d'activité prioritaire	Activités financées par l'administration fédérale pendant l'exercice 1997-1998
1. Changements nécessaires pour bénéficier des améliorations de la <i>LAEOEF</i>	Achat de matériel et de logiciels à l'appui du projet <i>LAEOEF</i> ; afin de permettre la participation à ce projet, une unité autonome a été créée pour résoudre le problème des filtres de sécurité.
2. Contrôle des conséquences des changements de système	Réalisation d'une étude d'opportunité sur le système informatique du PEO visant à déterminer les besoins économiques et d'information du PEO et à recommander des solutions de rechange pour que le système d'information réponde aux besoins de tous les intervenants (cadres et personnel du PEO, services publics du Yukon, CCSJ, interface <i>LAEOEF</i> et <i>LDPAE</i> ).
3. Changements nécessaires à la participation à l'Enquête nationale sur l'exécution des ordonnances du CCSJ	Aucune contribution financière fédérale demandée.
4. Nouvelles méthodes d'exécution des ordonnances alimentaires	Création d'un poste d'agent à temps partiel chargé des renseignements sur les payeurs (contacts avec les payeurs, tenue à jour des adresses et des employeurs).
5. Vulgarisation et information juridiques	Aucune contribution financière fédérale demandée.
6. Changements administratifs, recrutement de personnel, mise à niveau des systèmes, etc.	Formation du personnel du PEO sur les <i>LDPAE</i> et sur le nouveau régime fiscal.
Source : Entente de contribution conclue avec le Yukon pour le Projet sur les pensions alimentaires pour enfants. Ministère de la Justice, Division des services judiciaires : Rapport final 1997-1998; MEP Opportunity Study, mars 1998; Fonds d'exécution du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants, ministère de la Justice du Yukon, Programme d'exécution des ordonnances, visite du PEO de Colombie-Britannique, mars 1998.	

En résumé, une part importante de l'aide financière fédérale aux PEO a été employée à des améliorations techniques, notamment des changements informatiques pour répondre aux exigences de la *LAEOEF*. Peu de PEO ont reçu des fonds exclusivement destinés aux changements de système nécessaires à la participation à l'Enquête nationale sur l'exécution des ordonnances alimentaires du CCSJ, peut-être parce que certains de ces changements ont été financés par le CCSJ. Néanmoins, tous les changements informatiques effectués par les provinces et les territoires ont tenu compte de la nécessité de participer à l'Enquête du CCSJ. La majorité des administrations n'a demandé aucune contribution pour la vulgarisation et l'information juridiques, ni pour le contrôle des effets des changements de système. Le personnel des PEO estime utiles les activités financées par l'administration fédérale, activités qui, bien souvent, n'auraient pu être entreprises – ou en tout cas pas tout de suite – sans cette aide fédérale. L'impact des contributions fédérales est difficile à déterminer, car les fonds tendent à être utilisés pour des projets de petite envergure ou pour des parties distinctes de projets plus importants. Une évaluation plus précise des effets de cette aide financière nécessiterait une connaissance approfondie du fonctionnement de chaque PEO.

### **4.2.3 Vulgarisation juridique, communications et formation**

Des répondants de deux provinces ont fait remarquer que l'administration fédérale n'avait encore entrepris aucune campagne de sensibilisation sur l'importance de payer les pensions alimentaires pour enfants, bien que cette activité ait été mentionnée dans le Projet sur les pensions alimentaires pour enfants. On considère qu'une publicité impartiale (c'est-à-dire sans référence aux « pères indignes ») peut aider les PEO à diminuer le taux de non-paiement. Il convient de noter qu'aux États-Unis, l'administration fédérale et les États mènent activement des campagnes de sensibilisation sur ce thème. Il n'est pas facile d'obtenir de l'information sur l'incidence des campagnes américaines (qui, elles, mettent souvent l'accent sur les « pères indignes ») et sur celle des actions plus sérieuses à l'encontre des débiteurs (telles que la saisie des biens immobiliers), qui font l'objet d'une bonne publicité.

Par ailleurs, un fonctionnaire fédéral a signalé que les sondages d'opinion montrent généralement que la population accorde de l'importance au paiement des pensions alimentaires pour enfants. Autrement dit, il semble qu'il n'y ait pas un grand besoin de persuader la population. Selon ce fonctionnaire, une campagne de sensibilisation ne serait pas justifiée tant qu'on n'en saura pas davantage sur les motifs de non-respect des ordonnances alimentaires.

### **4.3 Relations fédérales-provinciales-territoriales**

L'administration fédérale propose une démarche de « collaboration et de partenariat » avec les programmes d'exécution des ordonnances provinciaux et territoriaux pendant la durée du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants.

Les PEO sont chargés de retrouver les personnes devant payer une pension alimentaire pour enfants, puis une fois qu'ils y sont parvenus, d'obtenir les montants fixés par les tribunaux. En raison de la mobilité des parents devant payer une pension alimentaire, de nombreux payeurs résident hors de l'administration ayant émis l'ordonnance. L'aide de l'administration fédérale est un facteur important pour améliorer les fonctions de recherche des PEO. L'apport des banques de données de Revenu Canada et le nouveau régime de refus d'autorisation sont accueillis favorablement par tous les répondants, du moins en théorie. Les principales réserves émises en entrevue concernent les problèmes de communication électronique avec l'administration fédérale.

Les premiers documents d'orientation préparés par le ministère de la Justice du Canada indiquaient qu'un poste de « coordonnateur fédéral de l'exécution des politiques » serait créé pour coordonner les nouvelles stratégies fédérales, travailler en étroite collaboration avec les provinces et les territoires pour mettre en œuvre et favoriser l'uniformité des projets, stimuler l'échange d'informations entre les organismes d'exécution fédéraux, provinciaux et territoriaux, œuvrer à la mise en place d'accords internationaux de réciprocité et aider les provinces et les territoires à appliquer les recommandations d'un sous-comité FPT sur l'exécution réciproque des ordonnances alimentaires. Ce poste n'a jamais été créé, quoique ses responsabilités soient très proches de celles du coordonnateur de l'Unité de l'exécution des politiques de l'Équipe. Un répondant provincial a affirmé que l'absence de coordonnateur témoignait de la faiblesse de l'intérêt de l'administration fédérale envers l'amélioration de l'exécution des ordonnances. D'autres représentants provinciaux n'ont pas commenté précisément ce point; il semble que quelques provinces se soient opposées à la création d'un tel poste.

Parallèlement, l'administration fédérale doit être sensible aux responsabilités provinciales et territoriales en matière d'exécution des ordonnances et trouver un équilibre entre l'aide qu'elle fournit, le partenariat, son rôle directeur et le risque d'ingérence dans un domaine qui relève principalement des provinces.

#### **4.4 Résumé**

Ce chapitre a décrit les fonctions d'élaboration des orientations et de soutien dans le domaine de l'exécution des ordonnances et notamment détaillé les principales activités entreprises à ce jour par l'Unité de l'exécution des politiques de l'Équipe. La coordination des travaux du ministère de la Justice relativement à l'application du projet fédéral d'exécution des ordonnances (changements apportés par le projet de loi C-41 à la *LAEOEF* et à la *LSADP*) a pleinement réussi. De nombreuses activités restent à accomplir, telles que les négociations avec d'autres ministères fédéraux (notamment l'ajout des militaires à la liste des fonctionnaires fédéraux susceptibles de saisies pour non-paiement de pensions alimentaires et l'accès des programmes d'exécution des ordonnances aux numéros d'assurance sociale). La recherche a connu des retards qui ont rendu difficile l'appréciation de l'utilité qu'elle pourrait avoir pour évaluer les effets des modifications du projet de loi C-41 et formuler les orientations à venir.

La deuxième section a décrit la fonction fédérale dans l'application de la politique d'exécution des ordonnances, qui vise à aider les administrations à améliorer leur capacité de perception des

pensions alimentaires et à améliorer le programme fédéral d'exécution des ordonnances alimentaires. À cette fin, l'administration fédérale a distribué 13,6 millions de dollars aux administrations sur quatre ans. Le Fonds d'exécution des pensions alimentaires a connu peu de problèmes de non-utilisation ou de report de fonds, probablement parce que les programmes d'exécution des ordonnances provinciaux et territoriaux « ne roulent pas sur l'or » et que les montants affectés par année à chaque administration sont relativement faibles. Plusieurs administrations ont affirmé que les changements inopinés de priorités de financement leur avaient causé des contretemps; à ce propos, l'administration fédérale considère qu'il n'y a eu aucun « changement », simplement une clarification des priorités. Selon certaines administrations, la somme de détails exigée par l'Équipe dans les propositions et les comptes rendus est excessive. L'administration fédérale considère que ces détails sont nécessaires à la reddition des comptes et à la garantie que les résultats escomptés ont bien été obtenus. Les PEO étaient accoutumés aux conditions peu contraignantes des financements fédéraux obtenus dans le cadre de l'Initiative pour le développement de l'enfant. Le Projet sur les pensions alimentaires pour enfants, quant à lui, insiste davantage sur l'orientation des administrations vers certains types d'activités remplissant les objectifs fédéraux. Les PEO préféreraient sans doute une démarche moins directive et des mécanismes de reddition de comptes moins lourds. L'aide financière fédérale est importante pour certains PEO, car elle permet de réaliser des activités qui n'auraient pas pu voir le jour autrement. Au cours de l'exercice 1997-1998, de nombreuses administrations ont utilisé cette aide pour adapter les systèmes aux nouvelles particularités de la *LAEOEF*. Peu de répondants des administrations étaient en mesure de se prononcer avec certitude sur les effets des modifications de la *LAEOEF* sur leur capacité de retrouver les débiteurs et de les faire payer leur dû. Au moment des entrevues, les changements de système n'étaient pas terminés, ou bien on connaissait des difficultés de transmission. Il est peut-être tout aussi important de souligner que l'accès aux bases de données de Revenu Canada et le nouveau régime fédéral de refus d'autorisation ne constituent que deux des nombreuses méthodes utilisées par les PEO pour remplir leurs fonctions d'exécution des ordonnances. C'est pourquoi les PEO trouvent difficile d'isoler les effets de ces mécanismes des autres mesures qu'ils utilisent pour l'exécution des ordonnances de pensions alimentaires pour enfants.

La fonction de l'Équipe dans l'exécution des ordonnances n'est pas très visible dans les administrations. Des fonctionnaires fédéraux et provinciaux ont affirmé qu'il n'y avait pas beaucoup de communication entre l'Équipe et les PEO. La plupart des contacts avec le ministère de la Justice se font avec les Services d'aide au droit familial et concernent les modifications de la *LAEOEF*. Enfin, les administrations apprécient la fonction fédérale pour faciliter des ententes de réciprocité avec d'autres pays.

## 5. GESTION

Le présent chapitre fait état des constatations concernant la gestion. Les questions auxquelles nous avons tenté de répondre sur ce plan sont les suivantes :

- Les attributions de tous les intervenants du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants sont-elles claires?
- Dans quelle mesure les activités du Projet sont-elles coordonnées?
- Dans quelle mesure la structure organisationnelle du Projet favorise-t-elle la reddition des comptes?
- Les ressources affectées sont-elles suffisantes pour réussir la mise en œuvre du Projet?
- A-t-on mis en place les méthodes et mécanismes qui conviennent pour coordonner les activités et en évaluer les retombées?
- Quelles sont les autres incidences de la structure organisationnelle du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants?

La démarche de celui-ci diffère de celle que le ministère a utilisée dans des initiatives similaires par le passé : on a rassemblé en une équipe, dirigée par un chef d'équipe, des spécialistes fonctionnels en politiques, en mise en œuvre (financement), en recherche et en communication provenant de différents secteurs du ministère. Nous verrons entre autres dans le présent chapitre en quoi cette nouvelle formule constitue une amélioration. Nous étudierons aussi un certain nombre d'autres questions de gestion qui se sont posées pendant l'exécution de la présente étude.

## **5.1 Clarté des attributions**

### **5.1.1 Dans l'Équipe**

Chacune unité de l'Équipe a des attributions bien définies et conceptuellement distinctes<sup>45</sup>. Cependant, il est fréquent que des unités différentes collaborent à un même projet. Les membres de l'équipe considèrent que cette particularité est bénéfique, puisque de leur point de vue, les projets menés de concert profitent d'un vaste réservoir de connaissances. Comme on le verra à la section 5.2, cet engagement commun a favorisé une interaction et une coordination accrues entre les différentes fonctions appuyant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques par rapport à ce que l'on a vu dans les initiatives ministérielles précédentes. C'était d'ailleurs un des buts poursuivis par la création de l'EPAAE, ce qui en fait une caractéristique notable.

En revanche, il est possible que cette solidarité ait donné lieu à des inefficacités en obligeant le personnel à consacrer un temps considérable aux activités des autres unités, parfois au détriment de son propre travail. Pour le moment, on ne peut pas encore savoir si ce genre d'« inefficacité » a été compensée par un accroissement de l'efficacité globale.

Dans l'ensemble, cependant, les avantages du travail d'équipe semblent surpasser pour le moment les inconvénients.

### **5.1.2 Hors de l'Équipe**

Selon notre évaluation, il existerait une certaine confusion entre les attributions de l'Équipe et celles de la Section de la famille, des enfants et des adolescents, qui est responsable d'autres domaines du droit de la famille, notamment la garde et le droit de visite. Cette confusion provient de l'interrelation entre la question des pensions alimentaires et celle de la garde et du droit de visite. En effet, les deux sujets sont intimement liés puisqu'ils constituent deux problèmes importants à régler à la rupture conjugale et parce que la nature du règlement concernant la garde détermine la nature des dispositions des Lignes directrices à appliquer. Le ministère a décidé pour des raisons de stratégie d'aborder la question des pensions alimentaires séparément celles de garde et de droit de visite<sup>46</sup>. Cependant, on s'est peut-être exposé à certains problèmes en

---

<sup>45</sup> Soulignons qu'un petit nombre de répondants a indiqué qu'il y a eu chevauchement des fonctions du coordonnateur de la mise en œuvre et de celles de la chef d'équipe et que cette situation avait causé des ambiguïtés hiérarchiques. Puisqu'il n'y avait pas de question précise sur les relations entre ces deux postes, il est impossible de savoir si cette opinion est répandue.

<sup>46</sup> On a estimé que le caractère très politisé du débat sur la garde et le droit de visite retarderait le règlement de la question des

reproduisant cette séparation jusque dans la structure du ministère. Citons par exemple le risque de double emploi. Ainsi, la Section de la famille, des enfants et des adolescents et l'Équipe ont toutes deux assisté aux audiences du Comité mixte sur la garde et le droit de visite et préparé des notes de synthèse à ce sujet. Par ailleurs, il se peut aussi que les actions d'orientation et de programme des deux sections entrent parfois en conflit. Par exemple, certains répondants ont déclaré que tandis que la Section de la famille, des enfants et des adolescents souhaite que le ministère adopte une démarche globale pour les programmes s'adressant aux personnes qui vivent une rupture conjugale au lieu de leur offrir des services qui se concentrent principalement sur la question plus étroite des pensions alimentaires pour enfants, l'Équipe estime pour sa part que les fonds du Projet doivent être consacrés exclusivement aux programmes liés aux pensions alimentaires pour enfants puisque c'est à cette fin que le Conseil du Trésor les a approuvés. Des responsables de l'Équipe reconnaissent que cela était vrai au début du Projet, mais que depuis un an environ, on a aussi financé des projets moins circonscrits. Cette affirmation a été confirmée par une étude des projets financés effectuée dans le cadre de la présente évaluation.

Aux dires de certains répondants, les doubles emplois et les conflits auraient diminué depuis quelques mois. Les deux sections cherchent ensemble des moyens d'élaborer une stratégie intégrée de réforme de leur domaine respectif.

À l'origine, il y a peut-être eu aussi une certaine confusion quant aux fonctions propres de l'Équipe et des SADF quant aux modifications de la *LAEOEF* et de la *LSADP*. Par exemple, on s'est demandé qui devait fournir les instructions pour la rédaction de l'article 15 de la *LAEOEF*. La répartition des tâches n'est pas précisée dans le PE. On s'est entendu depuis pour dire que les SADF sont responsables des règlements ainsi que des parties des lois qui concernant les questions administratives, tandis que l'EPAE est responsable des nouvelles orientations<sup>47</sup>.

Dans l'ensemble, les relations entre le ministère de la Justice et les autres organes associés au Projet sur les pensions alimentaires pour enfants, comme le Groupe de travail FPT sur les pensions alimentaires, le Comité consultatif sur les pensions alimentaires, les programmes d'exécution des ordonnances et le Comité FPT du droit de la famille, sont bien définies. On n'observe par exemple aucun chevauchement sensible dans le mandat et les responsabilités du

---

pensions alimentaires. Il semble que l'on ait vu juste, puisque les Lignes directrices sont en vigueur alors que la question de la garde et du droit d'accès n'est toujours pas réglée. Pour adopter le projet de loi C-41, le Sénat avait posé comme condition que l'administration fédérale étudie aussi les questions de la garde et du droit de visite. Le Sénat et la ministre de la Justice ont convenu qu'un comité parlementaire composé de sénateurs et de députés serait mis sur pied pour étudier cette question. Le Comité mixte spécial sur la garde et le droit de visite des enfants a déposé son rapport le 10 décembre 1998. Le gouvernement doit déposer sa réponse d'ici le 9 mai 1999.

<sup>47</sup> Avant le Projet, cette fonction relevait de la Section de la famille, des enfants et des adolescents.

Groupe de travail et du Comité du droit de la famille : le premier s'occupe de la mise en place des Lignes directrices et le second s'occupe des orientations.

Certains responsables provinciaux et territoriaux ont signalé qu'il existait une certaine tension au sujet de la fonction du Comité consultatif en matière de modifications législatives, à savoir que le Comité, qui se compose principalement d'avocats praticiens, aurait une influence exagérée sur la législation fédérale. À cela, les fonctionnaires fédéraux répondent que bien que les avocats spécialisés en droit de la famille soient des intervenants importants qu'il faut consulter en raison de leur expérience pratique, l'appui des provinces et des territoires est indispensable, car ce sont eux qui doivent appliquer la législation fédérale. Par ailleurs, des représentants de l'Équipe indiquent que l'on a récemment fait savoir clairement au Comité consultatif que sa fonction n'est que de consultation.

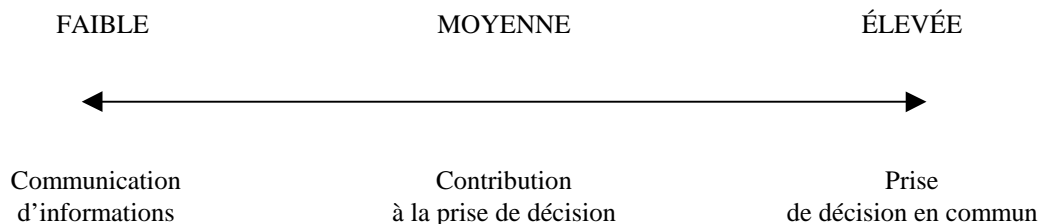
### 5.1.3 Résumé

Les attributions des membres de l'Équipe sont bien définies. Les unités qui composent l'Équipe travaillent parfois de concert, mais cela ne semble pas avoir occasionné de double emploi. Cela témoigne plutôt d'une démarche multidisciplinaire d'élaboration et de mise en œuvre des orientations. Bien qu'il soit trop tôt encore pour confirmer les avantages nets de cette démarche, les personnes interrogées semblent convenir qu'il s'agit d'une manière relativement plus efficace que la démarche plus courante d'aborder la mise en œuvre des programmes.

On a observé un certain chevauchement entre les activités de l'EPAE et celles de certains services *hors* de l'EPAE. Par exemple, l'EPAE a contrôlé les actions dans le domaine de la garde et du droit de visite, ce qui est du mandat de la Section de la famille, des enfants et des adolescents. Ce genre d'empiètement est inévitable compte tenu des liens entre ce domaine et celui des pensions alimentaires pour enfants. Les modifications de la *LAEOEF* et de la *LSADP* sont aussi source de confusion pour certains intervenants. Ils et elles se demandent si l'on a bien fait de répartir les responsabilités à cet égard entre l'EPAE et les SADF. Malgré un certain flou dans la répartition des tâches au début du Projet, les deux groupes se sont depuis entendus sur une répartition claire.

## 5.2 Coordination

Pour les besoins de la présente évaluation, nous considérons que la coordination est constituée d'une suite d'actions qui peuvent consister : au niveau élémentaire, à communiquer de l'information; à un niveau intermédiaire, à contribuer au processus décisionnel; dans sa forme la plus achevée, à prendre des décisions en commun pour harmoniser les actions des intervenants. Bien que la communication d'informations ne se traduise pas forcément par l'harmonisation des actions, nous l'avons incorporé à la série des actions de coordination puisqu'elle en est la première étape obligée. Il est entendu que si le processus s'arrête là, le degré de coordination est minime.



### 5.2.1 Au sein de l'Équipe

La coordination de l'Équipe comporte par exemple des réunions « éclair » bihebdomadaires des coordonnateurs (et d'autres personnes intéressées) avec la chef d'équipe, des réunions bimensuelles des coordonnateurs et des réunions régulières du personnel de chaque unité. L'Équipe se réunit au complet tous les mois.

La chef d'équipe et les coordonnateurs sont au courant des activités et des dossiers qui concernent les unités de l'Équipe. Cependant, certains membres de l'Équipe ont déclaré qu'ils ne savaient pas ce que faisait le personnel travaillant hors de leur unité, sauf s'ils participaient spécifiquement à un projet commun. Ce problème pourrait s'expliquer par le fait que les coordonnateurs ne suivent pas tous la même méthode pour faire circuler l'information. Certains rendent compte intégralement à leur personnel de la teneur des réunions des coordonnateurs, d'autres non. Par ailleurs, certaines unités distribuent le compte rendu de leurs réunions aux autres coordonnateurs. Certains membres du personnel ont d'ailleurs mentionné que le volume effarant de papier et de messages électroniques circulant dans l'équipe occasionnait une surdose d'information et qu'une formule plus sélective serait plus efficace.

L'Équipe croyait entre autres que cette formule encouragerait une interaction accrue entre les fonctions d'élaboration et de mise en œuvre des politiques, ce qui favoriserait en soi la coordination. Bien qu'il y ait aussi une interaction du personnel dans les autres initiatives, il semble que le modèle de l'Équipe ait amélioré la fréquence et l'intensité des échanges du fait que toute l'équipe travaille au même endroit et interagit au quotidien, officiellement et informellement. Cette interaction a contribué à la coordination puisque les membres de l'équipe se consultent mutuellement et prennent des décisions de concert. La coordination se fait aussi grâce aux réunions des coordonnateurs et aux réunions individuelles entre les coordonnateurs et la chef d'équipe.

Il y a à n'en pas douter plus d'interaction entre les responsables du financement et des orientations dans le cadre de cette initiative que dans l'Initiative pour le développement de l'enfant<sup>48</sup> et probablement plus que dans n'importe quelle autre initiative spéciale évaluée à ce jour. Les membres de l'unité de financement qui ont travaillé à d'autres initiatives disent que les liens entre les responsables du financement et ceux de l'élaboration des orientations sont plus étroits que ceux qu'ils ont vus dans des initiatives précédentes en raison de l'esprit d'équipe que la nouvelle formule a su créer : grâce à cette cohésion, on voit plus clairement la nécessité de s'entraider et les responsables des politiques prennent donc le temps de lire attentivement les propositions et de formuler des commentaires, tandis que les responsables du financement font le maximum pour concentrer les fonds sur les priorités des politiques. Cette interaction accrue se traduit par la coordination des priorités entre les deux secteurs. Il est aussi probable que la chef d'équipe reconnaît que la réussite de la mise en œuvre des lignes directrices dépend dans une bonne mesure du programme de financement et insiste donc auprès de son personnel sur l'importance du financement.

Il semble aussi exister dans ce Projet un lien étroit entre les activités de recherche et celles d'élaboration des orientations. Les responsables de celles-ci reconnaissent l'importance de la recherche qui est ou sera effectuée et comptent résolument se servir des résultats pour formuler des réformes. Cependant, la reconnaissance de la fonction recherche dans l'élaboration des orientations n'est pas nouvelle dans ce domaine et ne résulte donc pas de l'esprit d'équipe. La recherche a joué un rôle primordial dans l'élaboration des orientations actuelles concernant les pensions alimentaires pour enfants. L'élaboration et l'analyse des différents modèles et la

---

<sup>48</sup> Ce qui n'est pas étonnant puisque le financement consenti pour l'IDE visait l'application et que l'élaboration des politiques a porté sur les Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. Par ailleurs, puisque le financement portait principalement sur les améliorations techniques aux systèmes d'exécution, il était peu probable que l'on puisse tirer des leçons pour l'élaboration des politiques.

sélection d'un ensemble définitif de lignes directrices n'auraient pas été possibles sans la participation des deux chercheurs qui ont travaillé presque à plein temps sur ce dossier.

La création de l'Équipe a contribué à la coordination permanente des orientations d'une part et des activités de communication et d'information juridique d'autre part. Avant la promulgation, des responsables des politiques et d'autres responsables de l'Équipe ont formulé des commentaires utiles au sujet du matériel de communication et d'information juridique. Les répondants ayant connu cette période ont expliqué qu'à cette époque, il y avait un sentiment d'urgence palpable, de sorte que « tout le monde touchait à tout », y compris à la rédaction des documents de communication et d'information juridique, afin d'assurer le respect des échéances. Cette situation s'observe généralement lorsque le ministère présente des modifications législatives qui exigent la production de documents de communication et de vulgarisation et d'information juridiques. Cependant, le fait que les responsables des politiques contribuent en permanence et étroitement à ces activités est moins habituel et pourrait s'expliquer par la création de l'Équipe.

Les représentants des provinces et des territoires estiment pour leur part que la coordination interne de l'Équipe aurait pu être meilleure. Par exemple, certains ont mentionné qu'ils devaient souvent communiquer les mêmes informations à des personnes différentes et qu'il leur est arrivé de se faire dire des choses contradictoires de la part de différents membres de l'équipe. Ces incohérences – surtout en matière de financement fédéral – sont perçues comme un « manque de stabilité dans les orientations ». La direction de l'Équipe répond qu'il s'agit là d'une perception erronée. Ce qu'on appelle « incohérence » traduit en fait la volonté de l'Équipe de se montrer sensible aux différences entre les provinces et les territoires comme ceux-ci le demandent eux-mêmes.

### **5.2.2 Hors de l'Équipe**

Les responsables fédéraux ont observé des problèmes de coordination avec les SADF et les responsables des aspects opérationnels de l'exécution des ordonnances. En effet, on serait en droit d'espérer des échanges d'informations plus intensifs entre les SADF et l'Unité de l'exécution des politiques et l'Unité du Fonds de contribution. Par exemple, le personnel de celle-ci doit obtenir rapidement de l'information sur les changements apportés aux systèmes afin que les fonds demandés par les provinces et les territoires servent bien à acheter des logiciels compatibles avec le système fédéral. Des responsables remettent en question l'idée de séparer les activités d'exécution du reste du Projet, arguant que l'ensemble des aspects ayant trait à

l'exécution des ordonnances devrait à tout le moins être regroupé dans le même secteur du ministère.

On a aussi observé des problèmes de coordination en matière de vulgarisation et d'information juridiques (VIJ). L'Équipe et la Direction générale des programmes travaillent tous deux avec des organismes de VIJ<sup>49</sup>. Dans le cadre de notre évaluation, nous avons constaté qu'il y a entre elles *un certain* échange d'informations en matière de VIJ, mais pas de consultation ni de prises de décision en commun. L'Équipe examine les propositions déposées par les organismes de VIJ pour obtenir un financement de base ainsi que leurs rapports annuels. Elle fournit à la Direction générale une liste des types de production qu'elle attend des organismes, sans toutefois lui demander de commenter ni de conseiller. Les deux groupes ne se communiquent ni leurs plans de travail ni la teneur de leurs projets respectifs. Chacun entend parfois parler des activités de l'autre par l'intermédiaire des organismes de VIJ. Les responsables de la Direction générale des programmes n'ont jamais vu les publications de VIJ produites par l'Équipe.

Le caractère limité des communications et des consultations entre l'EPAE et la DGP peut avoir été source de confusion dans les communications entre le ministère et les organismes de VIJ, en particulier au sujet du financement de base. Plusieurs répondants ont indiqué que ces derniers ont peut-être eu l'impression que tout le financement de base qu'ils recevaient du ministère de la Justice dépendait en quelque sorte de l'obligation de satisfaire aux besoins de VIJ du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants. Puisque nous n'avons pas interrogé d'organisme de VIJ, nous ne pouvons confirmer. Par contre, on peut en déduire que l'EPAE a su convaincre les organismes de VIJ de la nécessité de produire des documents sur les pensions alimentaires pour enfants.

Certains répondants croient que l'Équipe avait des attentes démesurées par rapport au financement de base qu'elle fournissait. Celui-ci est censé « entretenir une fonction de VIJ », c'est-à-dire payer notamment le salaire d'un noyau de personnel, le téléphone, les bureaux.

---

<sup>49</sup> Comme nous l'avons vu à la section 3.2.3, le Projet sur les pensions alimentaires pour enfants contribue au financement ministériel de base des organismes de VIJ et tient un fonds de contribution dont les organismes de VIJ peuvent profiter pour des projets particuliers. Ces fonds sont administrés par l'Unité de financement du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants. L'Unité des communications de l'Équipe passe aussi des marchés avec des organismes de VIJ (p. ex. pour l'évaluation des besoins). Cependant, la plupart des contacts entre le ministère et les organismes de VIJ passent par la Direction générale des programmes. Celle-ci est responsable du financement de base, administre le Fonds des subventions et contributions du ministère de la Justice dont les organismes de VIJ peuvent profiter pour différents types de projets et communique souvent avec ces organismes pour la création de produits particuliers sur divers sujets. Au début du Projet, le personnel de la Direction générale des programmes a formulé des conseils au sujet de la création de produits précis de VIJ. Cependant, cette participation s'est arrêtée lorsque le poste de responsable VIJ a été pourvu dans l'Équipe.

L'Équipe doit faire preuve de flexibilité dans ses demandes aux organismes de VIJ, surtout les plus petits, pour la production et la distribution de documents.

Le besoin de mettre sur pied des mécanismes de coordination a été prévu dès la création de l'Équipe. Dans le protocole d'entente (« PE »), on prévoit un comité de gestion du Projet afin de veiller à ce qu'il y ait une « consultation optimale » entre certains cadres et l'équipe du Projet. Le comité a été créé pour veiller à ce que les gestionnaires hors de l'Équipe participent à la gestion du Projet de sorte que les orientations en matière de pensions alimentaires pour enfants n'entrent pas en contradiction avec les autres grandes orientations ministérielles.

Les membres du comité qui ont été interrogés ont émis des réserves quant à l'efficacité de celui-ci, pour des raisons différentes toutefois. Selon son mandat, le comité a une importante fonction de consultation. Or, il a surtout servi à informer ses membres des principales réalisations et sa fonction consultative a été symbolique. Certains responsables fédéraux ont déclaré que le comité n'a pas atteint son objectif comme mécanisme de reddition des comptes de l'Équipe et qu'il n'a pas non plus rempli sa fonction de consultation auprès de la chef d'équipe. On fait aussi remarquer que ses réunions sont rares et que ses membres y délèguent souvent des subordonnés. Un cadre de l'EPAE indique que des contacts individuels avec la haute direction seraient plus productifs.

Le PE prévoyait aussi que des cadres extérieurs à l'EPAE devaient veiller à la qualité du travail pour certains aspects du Projet et à sa cohérence avec les politiques et les méthodes du ministère et du gouvernement. Le personnel de l'Équipe doit rendre des comptes à ces gestionnaires ainsi qu'à un cadre fonctionnel de l'Équipe. Ainsi, les cadres désignés dans le PE devraient se trouver dans une position d'autorité hiérarchique par rapport à certains membres de l'Équipe. Notre étude n'a mis au jour aucun signe de lien hiérarchique entre le personnel de l'Équipe et ces gestionnaires.

Le cadre de gestion établi dans le PE aurait pu contribuer à la coordination ministérielle grâce à sa disposition selon laquelle certaines fonctions approuvées pour le Projet sur les pensions alimentaires pour enfants seraient principalement « intégrées » à des services *extérieurs* à l'Équipe et certains postes seraient pourvus par plus d'une personne travaillant à temps partiel pour le Projet. On peut en déduire que l'on s'attendait à ce que certains membres de l'Équipe ne travaillent jamais dans les mêmes bureaux que l'Équipe sur les pensions alimentaires ou bien à temps partiel seulement. Ces dispositions existaient dès le début du Projet, mais on a rapidement constaté que les postes en question n'ont plus été pourvus que par un seul employé affecté à

temps plein au Projet, et que tout le personnel (sauf celui des SADF) travaille dans les bureaux de l'EPAE<sup>50</sup>. Cette formule a peut-être amélioré le partage de l'information et la consultation à l'intérieur de l'Équipe, mais on peut supposer que si certains membres de l'Équipe avaient été partiellement intégrés à des services extérieurs à l'Équipe, l'information aurait mieux circulé et il y aurait eu plus de consultation entre l'Équipe et les autres secteurs du ministère.

Le Groupe de travail FPT est le principal outil de partage de l'information entre les deux paliers d'administration et entre les administrations elles-mêmes. Comme nous l'avons vu au chapitre 3, presque tous leurs représentants ont déclaré que le Groupe de travail avait eu une utilité inestimable à cet égard. On a beaucoup apprécié la possibilité de discuter avec les autres provinces et territoires des questions juridiques et des problèmes de mise en œuvre ; le fait de savoir ce qui se passe ailleurs est aussi très utile dans l'élaboration des programmes et des services.

Du point de vue des responsables fédéraux, le Groupe de travail a contribué à l'obtention de l'adhésion des provinces et des territoires aux Lignes directrices fédérales et à la coordination des activités fédérales, provinciales et territoriales. Les provinces et les territoires voient les choses un peu différemment. En général, ils n'ont pas l'impression que leurs tribunaux ou leurs régimes relevant du droit de la famille sont « coordonnés » par l'administration fédérale, si ce n'est au regard de la fonction fédérale de dissémination de l'information entre les provinces et les territoires. Cependant, il est indéniable que l'Équipe a contribué au caractère relativement uniforme de l'application des Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants grâce à ses activités de communication, d'élaboration de politiques et de financement de projets. La plupart des provinces et des territoires ont adopté les Lignes directrices telles quelles ou moyennant des modulations mineures. Ils ont aussi profité abondamment des documents de communication et des sessions de formation du ministère fédéral de la Justice et beaucoup ont mis sur pied des services similaires pour faire face à l'augmentation des demandes de révision des ordonnances (laquelle ne s'est pas produite).

Certains répondants ont indiqué que l'Équipe n'a pas eu autant de succès pour le partage de l'information avec les programmes d'exécution des ordonnances (PEO). Le Groupe de travail n'est pas un mécanisme efficace à cet égard parce que quelques-uns de ses membres ne communiquent pas avec leurs collègues des PEO. À cette observation, la chef d'équipe répond qu'il appartient au Groupe de travail et au Sous-comité de l'exécution de faire circuler l'information dans leur propre administration. On ne peut pas reprocher à l'Équipe l'absence de

---

<sup>50</sup> La fonction d'évaluation constitue une autre exception en quelque sorte, puisque ce poste est actuellement occupé par deux employés travaillant à temps partiel au Projet, pas toujours dans les locaux de l'EPAE.

partage de l'information et il ne serait pas raisonnable de lui demander de se charger de cette fonction. Quant au Sous-comité de l'exécution, on indique que la structure actuelle a été recommandée par les directeurs de l'exécution des ordonnances, mais que s'il faut la changer, ces directeurs devraient en discuter en réunion.

### 5.2.3 Résumé

La coordination de l'Équipe est bonne, surtout grâce aux projets communs mettant à contribution plusieurs unités et aux consultations et aux décisions prises en commun par la chef d'équipe et les coordonnateurs. Le personnel a précisé qu'il a parfois été consulté par le personnel d'autres services sur des questions au sujet desquelles il pouvait utilement renseigner, mais que cela est arrivé rarement.

On note quelques problèmes de coordination à l'échelle ministérielle. On aurait peut-être pu les éviter, si l'on avait mis en place la structure de gestion prévue dans le PE, surtout la mesure selon laquelle le personnel de l'EPAE aurait également relevé de certains gestionnaires hors de l'Équipe. On ne sait trop pourquoi cette structure n'a pas été implantée, ni pourquoi le PE n'a pas été révisé, car un PE est un moyen efficace de définir les relations hiérarchiques et les responsabilités.

Il semble que le Groupe de travail FPT ait contribué à la coordination fédérale-provinciale-territoriale. Il a favorisé la circulation de l'information sur les questions liées à la mise en œuvre et peut-être contribué à l'adoption des lignes directrices fédérales par dix provinces et territoires sans modification ou avec des modulations relativement mineures. Quelques responsables de l'exécution des ordonnances ont déploré que le Groupe de travail n'ait pas favorisé la circulation de l'information dans leur domaine. Ce problème relève plus de la coordination interne des provinces et des territoires que de la coordination fédérale-provinciale-territoriale, puisqu'il appartient aux membres du Groupe de travail de faire circuler l'information dans leur administration.

### **5.3 Obligation de rendre compte**

Il a été indéniablement utile qu'une personne soit responsable des résultats du Projet. Dans les actions antérieures, les services qui recevaient un financement continuaient de rendre compte selon les voies habituelles, en général à des directeurs généraux et des avocats généraux principaux différents, relevant parfois même de SMA différents. Ainsi, la responsabilité des résultats revenait soit au SMA, soit au SM, qui n'est évidemment pas en mesure de consacrer au projet l'attention quotidienne nécessaire pour en garantir le succès. La responsabilité est donc revenue aux niveaux inférieurs et personne n'a été, ni ne pouvait, être tenu responsable de la réussite de l'initiative.

Dans le Projet sur les pensions alimentaires pour enfants, toutes les fonctions relèvent, par les coordonnateurs, de la chef d'équipe qui a pour seule et unique tâche de veiller à atteindre les objectifs. Comme on peut le lire dans le PE, elle est « responsable de la gestion et de la mise en œuvre du Projet, y compris des membres de l'Équipe et des ressources du Projet ». La chef d'équipe est habilitée à réorienter les efforts et à réaffecter les ressources selon les besoins pour répondre aux objectifs. Ce genre d'intervention était compliquée dans les actions antérieures. Nous croyons que maints succès remportés dans le Projet à ce jour s'expliquent en partie par le fait qu'une personne unique a été rendue responsable et que tous (ou presque tous) les responsables des activités du Projet relevaient de cette personne. À ce propos, il n'est pas sans intérêt de souligner que quelques-uns des problèmes mis au jour par la présente évaluation – surtout en ce qui concerne la coordination des orientations de mise en œuvre et du financement – concernent des services qui ne relèvent que partiellement de la chef d'équipe. Le personnel des SADF, par exemple, ne relève pas de la chef d'équipe.

En adoptant la formule de l'équipe, on avait aussi supposé que l'on améliorerait ainsi la responsabilité financière, c'est-à-dire que les fonds approuvés pour le Projet seraient consacrés à des activités liées aux pensions alimentaires pour enfants et non détournés vers d'autres secteurs comme on a déjà vu. On pensait probablement que la transparence financière serait accrue par la création d'une unité organisationnelle unique et en dernière analyse, par l'attribution de la responsabilité des fonds à une seule personne.

Nous n'avons pas cherché dans la présente évaluation à vérifier l'utilisation de toutes les sommes reçues à ce jour pour le Projet. Cependant, on est en droit de croire que l'Équipe a fait preuve d'une grande diligence pour veiller à ce que l'argent qu'elle a reçu soit consacré exclusivement à des activités liées aux pensions alimentaires pour enfants. Ainsi, des responsables extérieurs à

l'Équipe se sont plaints que le personnel affecté au financement interprétait les rubriques de dépense autorisées de façon très étroite et que cela a nui aux orientations plus vastes du ministère en matière de droit familial. Autre exemple : l'Équipe a transféré à la Direction générale des programmes des fonds qui sinon auraient été périmés, lui demandant de remettre le même montant l'année suivante<sup>51</sup>. Bien que ces situations aient causé des problèmes aux sections qui ne font pas partie directement du Projet, on peut difficilement reprocher à l'Équipe d'avoir cherché à dépenser ses fonds conformément à leurs conditions d'octroi.

#### 5.4 Ressources

Les ressources humaines dont on dispose pour le Projet sont maintenant suffisantes pour mettre en œuvre le projet de loi C-41, exception faite de l'Unité de l'exécution des politiques, qui se composait jusqu'à récemment d'un avocat et d'un responsable parajuridique. Comme nous l'avons vu au chapitre 4, celle-ci a dû consacrer beaucoup de temps aux dossiers d'exécution réciproque, ce qui n'était pas prévu à l'origine; c'est pourquoi on n'avait pas demandé de ressources à cet effet.

Il a fallu à l'EPAE près de deux ans pour pourvoir tous ses postes. Aux dires de certains responsables provinciaux, ce délai a nui à la stabilité des politiques fédérales et à la cohérence des décisions pendant cette période. L'Équipe ne s'occupe que maintenant de dossiers qui auraient dû être traités avant. Par exemple, la clarification des attentes de l'administration fédérale par rapport aux provinces et aux territoires a pris plus de temps qu'elle n'aurait dû.

L'accroissement de l'effectif de l'Équipe, qui est passé d'environ six à trente-six membres de 1996 à 1999, a peut-être aussi entraîné des problèmes. Un grand nombre des problèmes signalés par les provinces et les territoires, comme l'ignorance apparente des particularités provinciales et le manque de sensibilité que l'on a perçu à l'égard du « partenariat » entre l'administration fédérale et les administrations provinciales et territoriales, pourraient avoir été causés, ou du moins exacerbés, par le fait qu'un grand nombre des membres de l'équipe n'avaient pas d'expérience en droit de la famille, au ministère ni dans l'administration fédérale. Le nouveau personnel a dû apprendre les complexités du droit de la famille et des pensions alimentaires pour

---

<sup>51</sup> Dans ce cas, l'Équipe s'est montrée plus rigoureuse que ne l'exigeait le PE. Selon le PE, « les ressources financières affectées au Projet sur les pensions alimentaires pour enfants qui ne sont pas dépensées à l'intérieur d'un exercice financier pourront être utilisées : en premier lieu, pour d'autres dépenses engagées dans le cadre du Projet pendant le même exercice ou l'exercice suivant moyennant l'approbation du chef d'équipe, et dans un deuxième temps, pour d'autres dépenses du ministère avec l'approbation du chef du Secteur des politiques ».

enfants, et dans certains cas, les politiques et procédures ministérielles et fédérales et la dynamique des relations fédérales-provinciales.

Au plan pratique, l'agrandissement de l'Équipe est source de confusion pour les responsables provinciaux et territoriaux, qui ne savent pas avec qui communiquer pour obtenir différents types de renseignements. (La direction de l'Équipe s'attaquera à ce problème, si ce n'est déjà fait.)

Les ressources financières disponibles pour la mise en œuvre des Lignes directrices et des dispositions législatives sont suffisantes<sup>52</sup>. Des crédits du Fonds de mise en œuvre ont été périmés, d'autres reportés. Cela n'est pas étonnant, puisqu'on avait calculé le montant du Fonds en supposant qu'il y aurait beaucoup plus de demandes de révision qu'il n'y en a eu effectivement. S'agissant des autres éléments de l'initiative, aucun des répondants interrogés n'a déclaré que les ressources étaient insuffisantes, sauf ceux qui ont pris part aux premières étapes du Projet (soit en 1996 et pendant la première moitié de 1997).

## **5.5 Autres conséquences de la création de l'Équipe sur les pensions alimentaires pour enfants**

### **5.5.1 Dotation en personnel**

La dotation en personnel de l'EPAE a eu des incidences sur d'autres sections du ministère de la Justice du Canada. Premièrement, bon nombre des membres de l'EPAE venaient d'autres secteurs du ministère; ceux-ci ont donc connu une carence, voire un « vide », de personnel expérimenté. Mais surtout, il faut aussi noter qu'on avait promis aux personnes qui allaient rejoindre l'EPAE qu'elles pourraient revenir à leur « unité d'attache » après le Projet. Cela signifie que les gestionnaires de ces unités ne pouvaient combler les vacances qu'à titre temporaire, ce qui complique la dotation. Cette situation peut aussi avoir eu une incidence sur le climat de travail dans les services d'attache. On ne sait pas encore exactement comment le retour du personnel à son service d'attache sera orchestré à la fin du Projet, d'autant plus que certains membres de l'Équipe viennent de l'extérieur du ministère de la Justice et n'avaient pas de poste « d'attache ». Des pourparlers sont en cours. Notons que cette question n'est pas abordée dans le PE, ce qui est certainement un oubli regrettable.

---

<sup>52</sup> Du point de vue des programmes provinciaux et territoriaux d'exécution des ordonnances, cependant, les fonds fédéraux de contribution, qui s'élèvent à 13,6 millions de dollars sur quatre ans, sont minimes par rapport aux 50 millions affectés à la mise en œuvre des Lignes directrices. Il convient de noter que ces montants ont été négociés par les sous-ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de la Justice.

Un autre problème de dotation s'est fait jour récemment, à savoir qu'à deux ans de la fin du Projet, l'incertitude entourant la capacité du ministère d'absorber le personnel de l'EPAE à la fin du Projet et la nature des postes qui seront offerts pousse certains à quitter l'Équipe pour obtenir des postes permanents ailleurs au ministère de la Justice ou dans d'autres ministères fédéraux. Ainsi, alors que la fin du Projet démarche et que les échéances arrivent à grands pas, l'Équipe doit consacrer du temps à embaucher et à former du nouveau personnel. Un fonctionnaire fédéral a indiqué que l'on pourrait atténuer ce problème en garantissant le salaire des membres de l'Équipe pour un an après la fin du Projet.

### **5.5.2 Isolement**

La formule de l'équipe comporte une autre conséquence - son isolement des autres secteurs du ministère de la Justice du Canada, physiquement et structurellement. Les membres de l'Équipe ne peuvent pas bénéficier de la « fécondation réciproque » des idées et des stratégies. Ils sont isolés d'un groupe plus vaste de leurs pairs, ce qui réduit les occasions d'échanges professionnels. La chef d'équipe, qui a essayé de remédier à ce problème, reconnaît que la séparation physique de l'équipe n'est pas idéale. (On ne disposait pas de l'espace nécessaire dans l'immeuble de la Justice.) Un des moyens pris par la chef d'équipe a consisté à faire siéger des membres de l'Équipe à des comités ministériels. Pour certains observateurs fédéraux, ce genre d'isolement pourrait aussi avoir l'inconvénient d'encourager l'utilisation de méthodes pouvant entrer en conflit avec celles qui sont utilisées ailleurs au ministère.

### **5.6 Contrôle**

La présente étude devait notamment porter sur le caractère approprié des méthodes et des mécanismes visant à assurer le contrôle des activités du Projet. Le contrôle comporte deux éléments : contrôle interne des activités de l'Équipe et contrôle des activités provinciales et territoriales par l'Équipe.

Un membre du personnel de la Section de l'évaluation a travaillé avec des membres de l'Équipe pour concevoir des mesures du rendement. Deux réunions ont eu lieu avec chaque unité afin de discuter de la question et d'arrêter des mesures appropriées. Bien que la direction soit en faveur d'un contrôle du rendement dans l'Équipe, les unités n'accordent pas toutes une importance

égale à la collecte et à l'analyse des indicateurs. L'Unité des politiques juridiques semble être plus active que les autres sur ce point. Par exemple, elle demande et étudie régulièrement des commentaires écrits de la part de participants à des sessions de formation et à des réunions de sous-comité.

Les demandes de données de contrôle présentées aux provinces et aux territoires se sont avérées plutôt infructueuses. L'Unité du Fonds de contribution n'a pas encore terminé le guide pour la communication de renseignements sur les projets que les provinces et les territoires ont demandé en 1997. Les représentants des provinces et des territoires reconnaissent l'importance de la reddition de comptes en retour des fonds de contribution reçus, mais la nature des renseignements demandés par l'administration fédérale leur pose un problème. Un examen de la correspondance entre celle-ci et les provinces et les territoires montre que l'on n'a pas prêté suffisamment attention à l'utilité de l'information demandée par l'Équipe (p. ex. comptes rendus de réunions qui n'ont qu'un rapport lointain avec le dossier des pensions alimentaires). On a aussi mentionné que même lorsque l'information était fournie, l'Équipe ne semblait pas vraiment y prêter attention. De plus, le personnel de projet dans de nombreuses administrations provinciales et territoriales manque d'expérience en conception de systèmes et en collecte de renseignements de contrôle. Enfin, l'administration fédérale ne saisit peut-être pas assez que les systèmes informatiques des tribunaux de la famille, des services connexes et des PEO ne sont souvent pas conçus pour produire des rapports susceptibles de décrire clairement les modalités d'application du projet de loi C-41. Pour que le contrôle de la mise en œuvre soit utile à l'échelle nationale, il faut que les informations que fournissent les provinces et les territoires présentent un minimum de comparabilité. Cette exigence est peut-être impossible à satisfaire pendant le Projet si les systèmes d'information diffèrent ou si certaines administrations n'en ont pas.

En conclusion, on ne sait pas exactement dans quelle mesure les priorités et les stratégies ont été modifiées au vu des informations obtenues grâce aux mécanismes officiels. Il semble cependant qu'un certain contrôle non officiel ait conduit à certaines adaptations, aussi bien dans les administrations fédérale que provinciales et territoriales. Par exemple, l'administration fédérale vient d'accroître l'importance qu'elle accorde à l'article 25.1, qui porte sur le service provincial des aliments pour enfants, parce que l'augmentation attendue du nombre de demandes de révision n'a pas eu lieu dans la plupart des provinces. Quelques-unes avaient même aboli les services mis sur pied à cette fin après une évaluation officielle ou non officielle de leur utilisation par la population.

## 5.7 Résumé et conclusions

Les résultats de notre évaluation indiquent que la structure organisationnelle du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants contribue à son succès. La création d'une équipe a favorisé l'éclosion d'un esprit d'équipe et de concertation bénéfiques à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Le fait qu'une seule personne soit responsable du résultat du Projet et de l'exploitation de ses ressources a aussi été profitable. On peut supposer que les mêmes résultats auraient pu être obtenus sans la création d'une équipe, mais cette création a certainement facilité l'obtention de ces résultats. Il faut noter cependant que le Projet sur les pensions alimentaires pour enfants dispose de ressources importantes, ce qui joue indéniablement un rôle dans le succès apparent de la formule « équipe ». On ne peut toutefois pas mesurer la contribution précise de ce facteur.

La mise sur pied d'une équipe distincte a causé quelques problèmes de coordination à *l'intérieur* du ministère. Si le cadre de gestion décrit dans le PE avait été mis en place, certaines de ces difficultés auraient probablement été évitées. Cependant, il aurait peut-être été malaisé que le personnel de l'Équipe relève à la fois d'un coordonnateur fonctionnel à l'intérieur de l'Équipe et d'un gestionnaire externe. Peut-être aurait-il suffi d'attribuer une autorité fonctionnelle, et non hiérarchique, à des cadres appartenant à un petit nombre de services à l'extérieur de l'Équipe. De plus, certains problèmes ont été exacerbés par le fait que certains services prenant part à la mise en œuvre du Projet ne faisaient pas partie de l'EPAE.

La dotation en personnel de l'EPAE a causé des problèmes à d'autres services du ministère en raison du fait que l'on a affecté à l'Équipe du personnel expérimenté que l'on ne pouvait remplacer dans ses anciennes fonctions que pour la durée du Projet. Bien que l'Équipe ait pu pourvoir certains postes en faisant appel à du personnel du ministère, on a aussi dû engager des personnes de l'extérieur, ce qui a pris plus de temps et a eu pour effet d'engager des gens qui connaissaient mal le domaine du droit de la famille et le ministère, voire l'administration fédérale.

L'efficacité de l'Équipe actuelle par rapport à l'Équipe de départ de six membres a par ailleurs été mise en question. On nous a dit que celle-ci avait abattu une grande somme de travail en une courte période, accumulant les heures supplémentaires et ne vivant pratiquement que pour son travail. C'était une équipe très soudée, motivée et centrée sur les résultats, et « tout le monde touchait à tout » pour que le travail s'accomplisse. En revanche, l'EPAE actuelle est comparable à la plupart des autres unités organisationnelles au plan de la productivité. On pourrait en déduire

qu'une équipe poursuivant un objectif précis et devant respecter une échéance serrée peut présenter une productivité plus grande qu'une équipe chargée de la tâche plus vaste et plus longue d'assurer la mise en œuvre des politiques. Compte tenu que la création d'une équipe distincte peut entraîner à long terme des problèmes de coordination ministérielle, il pourrait être plus efficace de créer une équipe à qui l'on assigne une tâche précise à accomplir dans un délai court, plutôt que de conserver à long terme une structure organisationnelle distincte. Cette formule serait également moins dommageable pour les services d'attache, qui perdraient leur personnel pour moins longtemps.

## 6. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

L'évaluation de mi-mandat du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants porte sur la mise en œuvre de la réforme des pensions alimentaires pour enfants introduite par le projet de loi C-41. Elle a pour but de scruter le mécanisme de mise en œuvre afin de déterminer les « leçons » à en tirer. Le Projet a démarré au milieu de 1996 avec la création de l'Équipe au ministère de la Justice du Canada. Ce groupe est responsable au premier chef de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la révision des Lignes directrices fédérales sur les pensions alimentaires pour enfants ainsi que des nouvelles mesures d'exécution des ordonnances alimentaires qu'énonce le projet de loi C-41. L'Équipe a reçu l'aide de plusieurs autres organismes, notamment le Groupe de travail FPT sur les pensions alimentaires pour enfants et le Comité consultatif des pensions alimentaires pour enfants.

Le Projet sur les pensions alimentaires pour enfants vise trois objectifs :

1. établir des normes justes et cohérentes pour les pensions alimentaires pour enfants;
2. améliorer l'exécution des ordonnances alimentaires pour enfants à l'échelle nationale;
3. former et informer la population et les intervenants quant à l'importance des pensions alimentaires pour enfants et des normes en la matière.

Le présent chapitre résume les principales conclusions de l'évaluation, au regard surtout des questions suivantes :

1. Le Projet sur les pensions alimentaires pour enfants est-il mis en œuvre conformément aux attentes et aux plans initiaux de l'administration fédérale?
2. Quels sont les résultats déjà observables?
3. Quels éléments, le cas échéant, entravent la mise en œuvre du programme?
4. Les éléments susceptibles d'assurer l'accomplissement des objectifs sont-ils en place?
5. Quelles leçons a-t-on tirées jusqu'ici?

## **6.1 Les Lignes directrices : élaboration et mise en œuvre des politiques**

En 1997, un document d'orientation interne précisait les objectifs des Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants :

1. fixer des pensions alimentaires pour enfants en fonction des moyens du parent n'ayant pas la garde;
2. veiller à ce que les enfants puissent profiter du niveau de vie des deux parents;
3. réduire le contentieux entre les parents qui divorcent ou se séparent et réduire ainsi les frais pour eux et pour les tribunaux;
4. réduire les charges administratives des administrations.

Les Lignes directrices devaient remédier à la situation observée à l'époque : on estimait que les montants des ordonnances alimentaires pour enfants étaient peu élevés, imprévisibles et peu uniformes, même dans des circonstances similaires.

Le processus d'élaboration des politiques concernant les Lignes directrices est obligatoirement itératif, et ce pour deux raisons. Premièrement, la législation qui a instauré les Lignes directrices s'avère très complexe. Deuxièmement, il est certain que les Lignes directrices seront touchées par les modifications que l'on doit apporter sous peu à la loi au sujet de la garde et du droit de visite.

### **6.1.1 Les activités de l'Équipe**

Du milieu de 1996 jusqu'aux premiers mois de 1997, l'Équipe a été très occupée à mettre au point le contenu de la loi et des règlements, à surveiller le processus de réglementation, à communiquer avec les provinces et les territoires, à former les avocats de droit de la famille et à concevoir du matériel de communication. L'Équipe était à l'époque de taille beaucoup plus modeste qu'en 1999 et sa charge de travail était énorme. C'est grâce à son zèle si tout s'est si bien passé.

Les plans de l'administration fédérale au sujet des Lignes directrices ont été suivis dans une très grande mesure. On espérait que la plupart des provinces et des territoires adopteraient les Lignes directrices fédérales, ce qui s'est effectivement produit. Onze des treize administrations ont adopté les Lignes directrices, qui régissent certains domaines relevant des provinces et des

territoires, à savoir la séparation, les unions de fait et la reconnaissance de paternité. L'Alberta et le Yukon ont adopté une loi consacrant les Lignes directrices fédérales, sans toutefois la promulguer. Les tribunaux provinciaux de l'Alberta semblent appliquer les Lignes directrices à titre consultatif. Le Québec a élaboré ses propres lignes directrices. Seule l'Île-du-Prince-Édouard a rajusté les tables de calcul de façon à en augmenter le seuil. Les Lignes directrices ont également résisté à des contestations judiciaires fondées sur la *Charte*. Enfin, les premières modifications des Lignes directrices, promulguées en automne 1997, étaient mineures et d'ordre formel, ce qui laisse présumer que la rédaction de la loi et de ses règlements a été dans l'ensemble menée sans erreur.

### **6.1.2 Le Groupe de travail FPT sur les pensions alimentaires pour enfants**

Le Groupe de travail FPT devait être, et constitue effectivement, le premier moyen de partage d'information entre les deux paliers d'administration et entre les provinces et les territoires. Tous les répondants sans exception ont déclaré que le Groupe de travail est l'outil le plus important de communication entre les administrations. Le Groupe de travail a eu pour tâche de formuler des recommandations pour de nombreuses décisions importantes portant par exemple sur la formule de calcul des sommes à accorder à partir du Fonds de mise en œuvre ainsi que sur la définition des priorités de financement<sup>53</sup>. C'est aussi grâce au Groupe de travail entre autres si les administrations ont adopté des moyens identiques d'application des Lignes directrices. Selon des représentants fédéraux, provinciaux et territoriaux, les Lignes directrices n'auraient pu être mises en œuvre sans le Groupe de travail.

Plusieurs personnes interrogées dans le cadre de la présente étude ont recommandé que dans les prochaines actions fédérales nécessitant des adaptations importantes pour les orientations et procédures provinciales, soit établi un comité ou un groupe de travail de mandat et composition similaires à ceux du Groupe de travail (représentation pour les orientations et le fonctionnement).

---

<sup>53</sup> La décision finale sur ces questions relève des sous-ministres de la Justice.

### **6.1.3 Le Comité consultatif des pensions alimentaires pour enfants**

Celui-ci se compose de 15 représentants du milieu juridique, d'universitaires et de professionnels du domaine nommés par le sous-ministre de la Justice du Canada. Il est censé contribuer au contrôle des Lignes directrices et conseiller l'administration fédérale au sujet des modifications possibles. On a éprouvé des problèmes à l'origine au sujet des attentes des membres du Comité (qui croyaient que leurs suggestions seraient immédiatement incorporées aux orientations fédérales), en partie parce que l'administration fédérale n'avait pas exprimé clairement la fonction du Comité. Cette situation semble s'être améliorée.

Les comités de ce genre, constitués de praticiens de tout le Canada, constituent des mécanismes consultatifs précieux, mais il semble qu'il serait important de définir clairement leur mandat afin que tous les membres du Comité aient une vision commune et sans équivoque de ce que l'on attend d'eux.

### **6.1.4 Contrôle et évaluation**

L'administration fédérale avait prévu qu'une fois mises en place les Lignes directrices, on se tournerait vers le contrôle de leur application grâce à la collecte de données, à leur analyse et à leur évaluation. Et ce afin : 1) de contribuer à l'évaluation qui sera remise au Conseil du Trésor à la fin du Projet; 2) de veiller à ce que le gouvernement puisse mettre à jour les Lignes directrices afin d'en préserver le caractère équitable et de veiller à ce qu'elles continuent de respecter les objectifs de départ; 3) de faire rapport au Parlement un an après la fin du Projet.

À l'origine, on avait prévu une recherche sur l'incidence des réformes. Or, la fonction de recherche s'est heurtée à plusieurs obstacles. Premièrement, on n'a pas réussi à obtenir des données de référence sur le montant des ordonnances fixées avant l'entrée en vigueur des Lignes directrices. Dans les documents d'orientation internes, on prévoyait que la recherche permettrait d'évaluer l'incidence des lignes directrices sur le montant des ordonnances. Deuxièmement, l'Enquête sur les ordonnances de pensions alimentaires pour enfants, effectuée auprès des tribunaux prononçant des divorces dans l'ensemble du Canada, s'est heurtée pendant la phase pilote à des obstacles d'ordre méthodologique qui empêchent jusqu'ici d'utiliser ses résultats pour élaborer des orientations. On ne sait pas encore si la deuxième phase de l'enquête permettra d'obtenir des données qui permettront de répondre à des questions relatives aux objectifs, à savoir par exemple si les Lignes directrices ont suscité une certaine uniformité dans les montants des pensions.

L'étude de la jurisprudence, la consultation des principaux intervenants et des sondages auprès des avocats spécialistes du droit de la famille ont permis de détecter des failles dans les Lignes directrices. L'Équipe a en conséquence préparé un document de consultation énonçant de nouvelles modifications de détail et les questions qui gênent les praticiens (ex. : garde partagée). L'élaboration des politiques s'est donc poursuivie après la promulgation des Lignes directrices. On peut donc présumer qu'il reste maintenant à modifier les Lignes directrices conformément à ces réalisations, mais il n'a pas encore été décidé de procéder à une révision majeure dans un avenir rapproché.

### **6.1.5 Coordination avec d'autres organismes fédéraux**

De par sa nature, le Projet sur les pensions alimentaires pour enfants appelle des mesures de concertation avec plusieurs ministères fédéraux. L'Équipe a tenté de coordonner l'action d'autres organismes fédéraux - Finances, Revenu, Développement des ressources humaines à propos des Lignes directrices et de la révision du régime fiscal et notamment - GRC, Transports, Développement des ressources humaines, Défense nationale, Affaires étrangères pour l'exécution des ordonnances.

Selon un document d'orientation interne de 1997, un comité interministériel des pensions alimentaires pour enfants, créé pendant l'élaboration des réformes, servirait d'organe permanent de consultation. Ce comité n'est pas actif ou n'a pas fonctionné à titre d'organe de coordination.

La coordination avec les autres organismes fédéraux ne s'est pas faite sans mal. Le roulement du personnel de liaison des autres ministères a nui à la qualité et à la rapidité de leurs réponses aux demandes d'aide et d'information. La mise en œuvre de certains aspects du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants entraîne des coûts imprévus pour certains organismes fédéraux<sup>54</sup>, ce qui peut avoir pour effet de tiédier leur niveau de collaboration. On a constaté à la fin de 1998 que le degré de coopération des autres services s'était amélioré. Cela reste toutefois un domaine qu'il faut toujours surveiller de près.

---

<sup>54</sup> Par exemple, si les agents de la GRC doivent saisir les passeports révoqués, cette fonction entraîne des coûts pour la GRC.

### **6.1.6 Révision des ordonnances**

Selon des documents, l'administration fédérale, de même que les provinces et les territoires, s'attendait à ce qu'une grande proportion des personnes visées par une ordonnance de pension alimentaire pour enfant demanderait une révision à la suite de l'adoption des Lignes directrices et de la révision du régime fiscal qui les accompagne. De fait, les documents fédéraux internes mentionnent qu'il est avantageux pour les deux paliers d'administration d'encourager les demandes de révision puisque la formule « sans déduction ni inclusion »<sup>55</sup> se traduit par une augmentation de l'impôt dans la majorité des cas.

Toutes les administrations provinciales et territoriales indiquent que le nombre de demandes de révision a été inférieur aux prévisions. Ceci s'attribue à divers facteurs, notamment la volonté de ne pas « rouvrir de vieilles blessures » et de ne pas s'exposer à de nouveaux frais pour obtenir une augmentation du montant de la pension qui pourrait s'avérer relativement faible. Aucun des répondants n'a déclaré que ce faible nombre de demandes de révision pourrait être attribuable à un manque d'information, mais on reconnaît tout de même que ce facteur peut expliquer un petit nombre de cas (surtout pour certains segments de la population).

En conclusion, les provinces et les territoires n'ont pas connu une augmentation de la charge de travail des tribunaux comme il avait été prévu au départ. Le faible nombre de demandes de révision signifie aussi que la révision des règles fiscales a probablement eu une incidence mineure sur les revenus des deux paliers d'administration.

### **6.1.7 Mécanismes de calcul des pensions alimentaires pour enfants**

Le Comité FPT du droit de la famille et l'administration fédérale s'attendaient à ce qu'après l'entrée en vigueur des Lignes directrices, les provinces et les territoires s'emploieraient à revoir les mécanismes administratifs de révision et éventuellement à fixer des pensions alimentaires. L'article 25.1 de la *Loi sur le divorce* encourage d'ailleurs la mise sur pied d'un service provincial d'aliments pour enfants. L'administration fédérale avait pensé qu'un mécanisme automatique de révision des ordonnances en fonction du changement du revenu du parent payeur et de la structure fiscale réduirait les frais pour les parents et pour les provinces et les territoires les dépenses d'application de la législation sur la famille. En 1998, l'Unité du Fonds de

---

<sup>55</sup> Depuis le 30 avril 1997, le parent payeur ne peut plus déduire la pension alimentaire pour enfants de son revenu imposable et le parent bénéficiaire ne peut plus l'inclure dans son revenu.

contribution de l'Équipe a commencé à encourager les provinces et les territoires à lancer des projets pilotes en ce sens; plusieurs répondants provinciaux se sont irrités de cette insistance, indiquant que même un projet pilote demande une forte dose de planification. À la fin de 1998, un sous-comité du Groupe de travail a été établi pour discuter des moyens possibles de réviser et de calculer le montant des pensions et d'instaurer un service provincial d'aliments pour enfants. Il est trop tôt pour dire dans quelle mesure cette orientation fédérale sera adoptée. Un des principaux obstacles qu'il reste à régler consiste à déterminer comment obtenir des informations sur le revenu du parent payeur. Des négociations avec Revenu Canada sont nécessaires à ce propos; or, il semble que ce ministère soit très réfractaire jusqu'ici à l'idée de modifier les textes législatifs qui régissent la divulgation de renseignements sur le revenu.

## **6.2 Améliorations fédérales de l'exécution des ordonnances**

Le projet de loi C-41 modifiait la loi fédérale dans le but d'aider les services provinciaux et territoriaux d'exécution à retrouver les payeurs en défaut, à retenir des fonds fédéraux et à encourager les payeurs en défaut à verser la pension alimentaire qu'ils doivent (par le refus de certains titres comme le passeport). On entendait à cet effet mettre en œuvre des systèmes d'information et d'autres processus nécessaires pour refuser des permis fédéraux tels que le passeport et faciliter l'accès aux banques de données fédérales pour obtenir des renseignements sur les personnes qui ne respectent pas une ordonnance de garde ou de pension alimentaire pour enfant. Ces mesures nécessitent une coordination avec des ministères - notamment Transports Canada, Affaires étrangères et Revenu Canada. Elles ont été exécutées avec un certain succès. Les négociations avec d'autres organismes fédéraux sont par nécessité permanentes.

Les modifications de la *Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales* et de la *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions* par le projet de loi C-41 ont été mises en œuvre ou sont en train de l'être. Avec l'aide des SADF du ministère de la Justice du Canada, on contrôle en permanence les questions de fond et de fonctionnement suscitées par ces modifications.

S'agissant de l'exécution des ordonnances, l'administration fédérale a aussi pour fonction d'aider les PEO à concevoir des ententes internationales d'exécution réciproque. Les provinces et les territoires apprécient fortement cette fonction de l'Équipe dans ce dossier.

Plusieurs répondants des deux paliers d'administration ont déclaré que l'exécution des ordonnances dans le cadre du Projet passe après les Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. Il se peut que ceci soit inévitable du fait du caractère limité des responsabilités fédérales en matière d'exécution des ordonnances : le plus gros des activités en cette matière, et de loin, est exécuté par les provinces et les territoires. Cependant, les PEO ont des avantages à tirer d'une collaboration de l'administration fédérale, sous forme par exemple d'aide financière, de campagnes médiatiques nationales sur l'importance de verser les pensions alimentaires, de mécanismes servant à faire circuler l'information entre les PEO, d'accès aux informations fédérales pour retrouver les payeurs en défaut.

L'étude montre que la visibilité du volet « exécution des ordonnances » du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants est faible. Les responsables fédéraux, provinciaux et territoriaux ont indiqué qu'il y avait peu de communication entre l'Équipe et les PEO.

### **6.3 Communications et information du public**

Les campagnes publicitaires lancées jusqu'ici semblent avoir été efficaces pour informer l'instauration des lignes directrices et encourager à s'informer. Un sondage mené en hiver 1997-1998 a permis de constater que plus des trois quarts (85 %) des personnes divorcées ou séparées savent que la législation régissant les pensions alimentaires pour enfants a été récemment modifiée. Sept répondants sur dix savaient que ces modifications affectaient aussi le régime fiscal et environ 40 p. 100 savaient que les réformes récentes comprenaient des lignes directrices d'application obligatoire énonçant les règles et les montants pour le calcul des pensions. Le fait que moins de personnes soient au courant du caractère obligatoire des lignes directrices pourrait s'expliquer par l'emploi du terme « lignes directrices », qui laisse entendre que ces règles ne sont obligatoires. L'étude de la simplicité de la langue a d'ailleurs conclu que l'emploi de ce terme posait un problème.

Les provinces et les territoires considèrent en général que l'administration fédérale a mis sur pied un cadre assez vaste à l'intérieur duquel leurs responsables des communications peuvent structurer leurs propres activités et produits en fonction des besoins opérationnels de leurs administrés. La plupart des personnes interrogées ici ont déclaré que les publications destinées au grand public ne répondaient pas aux besoins de tous en raison du niveau de langue trop élevé. En particulier, certains segments de la population, comme les personnes peu alphabétisées, les nouveaux immigrants et les membres de communautés autochtones peuvent avoir du mal à les

comprendre. On s'attache maintenant à répondre à quelques-uns des besoins des clientèles secondaires. Compte tenu du caractère complexe du sujet, on se demande s'il est vraiment possible de publier des documents qui puissent véritablement répondre aux besoins d'information des moins alphabétisés. On espère que la ligne gratuite d'information atténuera ce problème.

## **6.4 Aide financière aux provinces et aux territoires**

Deux fonds ont été créés pour les aider à appliquer le projet de loi C-41. Le Fonds de mise en œuvre totalise 50 millions de dollars qui doivent être dépensés de 1996-1997 à 2000-2001. Le Fonds d'exécution, de 13,6 millions, a été affecté sur quatre exercices s'échelonnant de 1997-1998 à 2000-2001. Avec l'aide du Groupe de travail FPT, on a défini des priorités pour chaque fonds. La formule consistant à fixer des priorités semble être efficace pour les contributions fédérales aux administrations, dans la mesure où elle se fait dans le cadre d'une consultation fédérale-provinciale-territoriale ou, si c'est impossible, dans la mesure où l'on motive au moins clairement les priorités en les mettant en rapport avec les grands objectifs fédéraux. Cependant, les responsables provinciaux ont parfois été irrités par l'interprétation fédérale des priorités. Quelques-uns ont mentionné que l'administration fédérale semblait avoir délaissé l'esprit de partenariat au profit d'un esprit paternaliste. On a aussi indiqué que les actions de l'administration fédérale frisaient l'ingérence dans les négociations concernant l'admissibilité des projets au financement fédéral. Du point de vue fédéral, cependant, les fonds doivent être employés à la réalisation des objectifs du Projet, ce qui signifie que seuls certains genres de projet peuvent être financés.

### **6.4.1 Fonds de mise en œuvre des Lignes directrices**

Selon un document fédéral de 1995, l'aide financière fédérale a pour but de participer aux frais de mise en œuvre, d'encourager les provinces et les territoires à adopter les Lignes directrices fédérales et d'atténuer le fardeau financier associé à la charge de travail accrue que l'on prévoyait. Quant aux autorités provinciales, si elles ont adopté les Lignes directrices, c'est d'abord parce qu'elles croyaient à l'importance de l'uniformité dans les domaines de compétence fédérale et provinciale. Puisque la surcharge de travail escomptée ne s'est pas produite, le dernier objectif s'est avéré moins important que prévu. Il n'en reste pas moins que le financement a contribué à couvrir les coûts de mise en œuvre des Lignes directrices, surtout en ce qui a trait aux

changements apportés aux services judiciaires et aux systèmes. Il a aussi contribué à des activités ayant pour but de réduire les conflits, d'améliorer l'accès aux tribunaux et d'améliorer l'efficacité du traitement des demandes de pensions alimentaires pour enfants.

L'aide financière fédérale poursuit par ailleurs un autre objectif - encourager les provinces et les territoires à concevoir, mettre sur pied et évaluer des mécanismes rapides et économiques de détermination, de révision et de mise à jour des pensions alimentaires pour enfants. Cet objectif n'a pas encore été atteint.

Un an environ après la promulgation des Lignes directrices fédérales (mai 1998), les responsables d'un grand nombre de provinces et territoires croyaient encore que l'essentiel des services à offrir se résumerait à aider les personnes qui veulent présenter une demande de révision. Ce n'est qu'au milieu de 1998, pendant la troisième année des ententes de contribution (mais seulement après 12 mois d'expérience avec les Lignes directrices), qu'on s'est rendu compte dans la plupart des provinces et des territoires que la vague prévue ne viendrait pas<sup>56</sup>. Il était évidemment trop tard pour adapter la planification de l'exercice 1998-1999. Au plan pratique, l'emploi des fonds fédéraux à des fins autres que les demandes de révision n'est possible que pendant les deux dernières années du Projet.

Dans ce contexte, il faut noter que les administrations ont eu du mal à dépenser les contributions financières fédérales. Plus de 25 p. 100 des montants affectés à l'exercice 1998-1999 ont été reportés à l'exercice suivant. On ne sait pas si les fonds disponibles seront dépensés d'ici la fin prévue du Projet, soit en mars 2001.

L'administration fédérale estime que si les administrations acceptent, comme elle le leur demande, d'essayer de mettre en œuvre l'article 25.1 à titre expérimental, le Fonds aura été bien utilisé. Cependant, on ne sait pas vraiment si les celles-ci sont en mesure de mettre en place des projets pilotes dans les délais impartis. Sans compter que plusieurs d'entre elles sont réticentes à cette idée, même à titre d'essai, en raison des incertitudes en cause, par exemple :

- le caractère constitutionnel du service des pensions alimentaires pour enfants;
- la rentabilité de ce service, puisqu'il semble que la prise de décision administrative ne convienne qu'aux cas « simples », non litigieux, dans lesquels on peut connaître facilement le revenu du parent débiteur.

---

<sup>56</sup> Les représentants de quelques administrations interrogés pendant la deuxième moitié de 1998 prévoyaient encore que la vague pourrait survenir, du fait que les Lignes directrices commençaient à inspirer davantage confiance aux avocats et que de plus en plus de personnes touchées se rendaient compte qu'elles ne bénéficieraient pas automatiquement des changements fiscaux.

## 6.4.2 Fonds d'exécution

Le Fonds d'exécution de 13,6 millions de dollars a pour objet d'aider les administrations à se doter de meilleurs moyens de perception des pensions alimentaires et d'amélioration du programme fédéral d'exécution des ordonnances. Ce fonds n'a pas donné lieu à beaucoup de problèmes de péremption et de report, probablement parce que les programmes d'exécution provinciaux et territoriaux manquent de fonds et que les montants annuels offerts à chaque administration sont relativement faibles. L'aide financière fédérale est considérée comme importante pour certains PEO parce qu'elle sert souvent à des activités qui ne pourraient pas avoir lieu autrement. En 1997-1998, de nombreuses administrations ont utilisé cet argent pour apporter des changements informatiques rendus nécessaires par la modification de la *LAEOEF*. Peu de répondants des administrations ont pu commenter en connaissance de cause l'incidence des modifications de la *LAEOEF* sur leur aptitude à retrouver les débiteurs en défaut et à les forcer à payer. Au moment des entrevues, les changements informatiques n'étaient pas terminés ou étaient compliqués par des problèmes de transmission. Il faut aussi mentionner que l'accès aux bases de données de Revenu Canada et le recours à la nouvelle formule de refus des titres fédéraux ne sont que deux des multiples méthodes utilisées par les PEO pour forcer l'exécution des ordonnances. C'est pour cette raison qu'il est difficile d'isoler les effets de ces mécanismes par rapport aux autres moyens.

## 6.5 Gestion

Les constats découlant de la présente évaluation tendent à démontrer que la structure organisationnelle du Projet sur les pensions alimentaires pour enfants a contribué à son succès. La création de l'équipe a favorisé l'éclosion d'un esprit d'équipe remarquable et l'adoption d'une démarche multidisciplinaire dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Bien qu'il soit encore trop tôt pour confirmer les avantages nets de cette formule, les personnes interrogées semblent convenir de façon générale qu'elle est relativement plus efficace que les formules habituellement utilisées pour mettre en œuvre un programme.

La coordination de l'Équipe a été bonne, principalement grâce aux projets conjoints mettant à contribution différents services et aux consultations et prises de décision communes au niveau du chef d'équipe et des coordonnateurs.

Il a aussi été avantageux qu'une seule personne soit responsable des résultats du Projet et de ses ressources. Nous croyons que bon nombre des succès remportés jusqu'ici sont en partie attribuables à ce fait et aussi à ce que tous (ou presque tous) les responsables des différents volets du projet relevaient de cette personne.

On a noté quelques problèmes de coordination interne au ministère. Ces problèmes auraient peut-être pu être atténués si le cadre de gestion prévu dans le PE avait été mis en place, surtout en ce qui concerne les dispositions selon lesquelles le personnel de l'EPAE devait aussi relever de certains cadres extérieurs à l'Équipe. On ne sait pas exactement pourquoi cette structure n'a pas été instaurée, ni pourquoi le PE n'a pas été révisé, compte tenu qu'un PE est un moyen très efficace de clarifier relations et attributions. Au surplus, certains problèmes ont été exacerbés par le fait que les services ayant pris part à la mise en œuvre de l'initiative ne faisaient pas tous partie de l'EPAE.

Un autre problème s'est fait jour récemment, à savoir qu'à deux ans de la fin du Projet, l'incertitude entourant la capacité du ministère d'absorber le personnel de l'EPAE à la fin du Projet et la nature des postes qui lui seront offerts à ce moment pousse certains à quitter l'Équipe pour obtenir des postes permanents ailleurs au ministère de la Justice ou dans d'autres ministères. Ainsi, alors que la fin du Projet approche et que les échéances arrivent à grands pas, l'Équipe doit consacrer du temps à embaucher et à former du nouveau personnel. Un fonctionnaire fédéral a indiqué que l'on pourrait atténuer ce problème en garantissant le salaire des membres de l'Équipe pour un an suivant la fin du Projet.

On nous a dit que l'équipe de départ a abattu une grande somme de travail en peu de temps. Les membres accumulaient les heures supplémentaires et « tout le monde touchait à tout » pour que le travail se fasse. En revanche, l'EPAE actuelle est comparable à la plupart des autres unités organisationnelles sur le plan de la productivité. On pourrait en déduire qu'une équipe poursuivant un but précis et devant respecter une échéance serrée peut présenter une productivité plus grande qu'une équipe chargée de la tâche plus vaste et plus longue de mettre en œuvre des orientations. Compte tenu que la création d'une équipe distincte peut entraîner des problèmes de coordination ministérielle à long terme, il pourrait être plus efficace de créer une équipe à qui l'on assigne une tâche précise à accomplir dans un délai court, plutôt que de conserver une structure organisationnelle distincte à long terme. Cette formule serait également moins dommageable pour les services d'attache, qui perdraient leur personnel pour moins longtemps. Les prochaines évaluations de ce Projet et des autres projets semblables porteront de manière

plus précise sur les avantages et les inconvénients de différentes formules d'élaboration et de mise en œuvre d'actions spéciales au ministère de la Justice du Canada.

Le Groupe de travail FPT semble avoir contribué à la coordination fédérale, provinciale et territoriale. Il a facilité le partage d'information dans les questions de mise en œuvre et probablement contribué au fait que onze administrations ont adopté les lignes directrices fédérales telles quelles ou moyennant des modifications mineures.