

Nouvelles pratiques sociales



Réflexions référendaires

Yves Vaillancourt

Volume 5, Number 1, Spring 1992

Santé mentale

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/301153ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/301153ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Les Presses de l'Université du Québec à Montréal

ISSN

0843-4468 (print)

1703-9312 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Vaillancourt, Y. (1992). Réflexions référendaires. *Nouvelles pratiques sociales*, 5(1), 1–5. <https://doi.org/10.7202/301153ar>



Réflexions référendaires

Yves VAILLANCOURT
Université du Québec à Montréal

Rédigées quinze jours avant le référendum sur l'entente de Charlottetown, ces lignes ne seront lues qu'après ce même référendum. Je fais l'hypothèse que le non l'emportera au Québec et dans d'autres provinces canadiennes. Avec mes centres d'intérêt concernant le développement des politiques sociales, je préfère le référendum actuel à celui de 1980, en me réjouissant des positions publiques adoptées par plusieurs leaders des mouvements sociaux¹ et leurs organisations dans la lutte contre les offres de Charlottetown. Si le non l'emporte, l'avenir social autant que politique restera ouvert pour les forces du changement au Québec. Il y aura des élections fédérales avant l'automne 1993, des élections provinciales avant l'automne 1994 et, éventuellement, un autre référendum sur la souveraineté cette fois. Certains trouvent que ces événements politiques distraient des vrais enjeux comme le chômage, la pauvreté, etc. Je ne le crois pas. La question des pouvoirs du Québec à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada est au centre de l'ordre du jour et le restera pour quelques années. Il faut s'occuper correctement de cette question pour avoir une prise sur les autres qui nous intéressent. C'est ce que comprennent un nombre croissant d'intervenants et d'intervenantes dans le champ du social.

1. Je fais référence ici aux prises de position adoptées dans le débat constitutionnel et référendaire par des leaders du mouvement syndical, du mouvement des femmes et de certains organismes communautaires et populaires.

Dans le domaine des politiques sociales, la période référendaire nous aura permis de nous sensibiliser à des enjeux qui demeureront importants après le 26 octobre 1992. En raison de recherches que j'ai menées ces dernières années sur les paiements de transferts fédéraux dans le domaine social et sanitaire, je m'intéresse de manière particulière au droit de retrait des programmes fédéraux à frais partagés et j'incite les personnes qui sont actives sur le terrain social au Québec à se pencher sur les enjeux de ce dossier sans omettre de le replacer dans sa trame historique.

À l'époque du gouvernement de Lesage (1960-1966), le Québec avait réussi à mettre, pendant un temps du moins, le gouvernement fédéral sur la défensive dans le débat sur le recours ambigu du fédéral à la formule des programmes à frais partagés pour agir dans des champs de juridiction provinciale exclusive (bien-être social, services sociaux, services de santé et éducation post-secondaire). En 1964 et 1965, le gouvernement Lesage avait même réussi à arracher au fédéral des concessions majeures à cet égard. Ces gains annonçaient la possibilité d'établir en 1970, soit à la suite d'une période de transition de cinq ans, une complète maîtrise d'œuvre québécoise dans les domaines de la santé, des services sociaux et de l'assistance sociale.

Mais au fil des ans, en profitant du fléchissement de la vigilance politique du gouvernement du Québec après le départ de Lesage, le gouvernement fédéral, à la fin de l'ère Pearson et pendant les années de l'ère Trudeau, eut la possibilité de se ressaisir. Ainsi, au cours des années 70 et 80, il continua d'utiliser la formule des programmes à frais partagés ou des « subventions conditionnelles », même lorsqu'il y avait apparence d'inconditionnalité après l'adoption de la *Loi sur le financement des programmes établis* de 1977. En imposant des conditions à ses subventions dites conditionnelles ou inconditionnelles², le fédéral a toujours continué, au cours des trente dernières années, à exercer une influence déterminante sur le développement des politiques sociales québécoises.

Pour peser sur l'histoire des politiques sociales au Québec comme dans les autres provinces, le gouvernement fédéral a dû, historiquement, s'efforcer constamment de remonter une « pente constitutionnelle » qui, au départ, favorisait l'action des provinces. Pour occuper le terrain des politiques sociales, le fédéral a su utiliser trois types de moyens. D'abord, il s'est prévalu des quelques dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui lui permettaient d'agir auprès de certaines clientèles spécifiques rele-

2. Je veux attirer l'attention ici sur le fait que les conditions fédérales ne sont jamais disparues même après l'adoption de la formule des subventions dites inconditionnelles au cours des années 70.

vant de sa juridiction exclusive (autochtones, anciens combattants, etc.). Ensuite, il a réussi à certains moments à faire amender la Constitution de 1867 de manière à faire reconnaître explicitement, comme étant de sa juridiction exclusive ou partagée, des initiatives qu'il voulait prendre dans le domaine des pensions de vieillesse en 1927, de l'assurance-chômage en 1940 et des régimes de rentes en 1964³. Enfin, en se prévalant de son pouvoir de dépenser, il a su utiliser la méthode des programmes à frais partagés, pour faire des intrusions nombreuses dans des champs de juridiction provinciale exclusive. C'est grâce à ce moyen que le gouvernement fédéral a su, au déplaisir du Québec et avec la connivence de la majorité des autres provinces, se tailler un rôle central pour influencer les programmes provinciaux de bien-être, de santé, de services sociaux et d'éducation post-secondaire.

Pour évaluer les offres fédérales au chapitre des programmes à frais partagés qu'on appelle « cofinancés » depuis l'accord du lac Meech, il faut secouer notre amnésie collective et sortir de l'oubli la position du gouvernement Lesage dans le dossier des programmes à frais partagés. Dans cette position, le droit de retrait des programmes fédéraux à frais partagés dans les champs de compétence exclusive a du sens s'il permet au Québec d'accéder à une véritable maîtrise d'œuvre de ses programmes. Pour Lesage, le droit de retrait devait être total. Il ne devait pas être hypothéqué par la soumission chronique à des normes nationales déterminées par le Parlement fédéral, surveillées en dernière instance par la Cour suprême du Canada. Il devait permettre au Québec de s'approprier le contrôle de son développement social et non pas de se contenter d'une quelconque libération conditionnelle. En ce sens, le Québec du temps de Lesage exigeait que la compensation obtenue en retour du retrait fédéral soit fiscale (sous forme de points d'impôt) et non pas financière (sous forme de chèques versés par le fédéral à partir de ses propres ressources fiscales). Sur le plan des politiques sociales, le droit de retrait permettait donc de faire la rupture du cordon ombilical.

Par contre, le droit de retrait que le fédéral est prêt à consentir et que le gouvernement de Bourassa est prêt à accepter dans l'entente de Charlottetown, comme dans l'accord du lac Meech, est un pseudo droit de retrait. C'est aucunement un droit de retrait qui permettrait au Québec

3. Après avoir obtenu certaines modifications à la *Loi constitutionnelle de 1867* qui lui permettaient, en toute légitimité, d'instaurer un programme social spécifique qui autrement n'aurait pas été considéré comme étant de sa juridiction, le gouvernement fédéral a su utiliser ces amendements à la manière d'un cheval de Troie pour adopter et justifier d'autres initiatives. C'est le sens de certains amendements adoptés pour modifier la *Loi d'assurance-chômage* en 1971 et en 1990.

d'accéder à une véritable maîtrise d'œuvre des programmes sociaux concernés⁴. Ironiquement, le droit de retrait dont il est question à l'article 25 de l'entente du 28 juillet est limité seulement aux *nouveaux* programmes sociaux, lesquels constituent pourtant une denrée rare en contexte de crise de l'État-providence. Ainsi, le droit de retrait ne s'appliquerait pas aux programmes existants grâce auxquels le gouvernement fédéral fait des empiètements depuis longtemps dans des domaines de juridiction exclusive du Québec, notamment dans la santé et les services sociaux.

Ces enjeux demeurent souvent mal cernés dans nos débats sur le financement de notre système sociosanitaire québécois. En raison d'une certaine illusion d'optique, on oublie trop souvent que dans la mesure où ils sont « cofinancés », même chichement ces années-ci, par le fédéral, nos programmes québécois de santé et de services sociaux doivent se conformer à des normes fédérales.

En outre, le droit de retrait dont s'accommoderaient les gouvernements de Mulroney et de Bourassa donnerait lieu à une compensation financière et serait assaisonné de conditions, puisque la province qui s'en prévaudrait s'engagerait à mettre « en œuvre un programme ou une initiative compatible avec les objectifs nationaux ». On se retrouve ici à mille lieues du droit de retrait revendiqué par le gouvernement Lesage et concédé, pendant un temps et de bonne foi, par le gouvernement Pearson.

Certes, en ces années marquées par un manque de ferveur à l'endroit des politiques sociales à Québec comme à Ottawa, il est tentant, pour des progressistes québécois et canadiens dans le domaine social, de penser que la dépendance québécoise vis-à-vis des normes fédérales pourrait jouer le rôle d'un filet de sécurité qui empêcherait le Québec de verser dans les scénarios du pire. Ce type d'argument est repris par ceux et celles qui pensent que la Charte sociale de Bob Rae, dont une version étriquée se retrouve dans l'article 4 de l'entente de Charlottetown, aurait le mérite de forcer des gouvernements néo-libéraux, à Québec comme à Ottawa, à pratiquer « la vertu » en matière de politique sociale.

Vue du Québec, la Charte sociale des socio-démocrates pancanadiens, même dans la version édulcorée qui se retrouve dans l'entente du 28 août, demeure inacceptable et cela pour deux raisons. D'abord, en l'acceptant, les Québécois se trouveraient à légitimer pour la première fois

4. Il s'agit plutôt d'un droit de retrait limité et bien encadré comme on le constate en examinant les dispositions de l'entente de Charlottetown concernant le droit de retrait dans les domaines de la formation de la main-d'œuvre (art. 28) et de la culture (art. 29).

le pouvoir fédéral de dépenser et les intrusions auxquelles il donne lieu dans des domaines de juridiction provinciale exclusive. Ensuite, en misant sur l'inscription de telles dispositions dans une constitution canadienne pour empêcher les gouvernements conservateurs et libéraux de glisser vers le pire en politique sociale, les réformistes sociaux au Québec et ailleurs se donneraient une fausse sécurité. Pour avoir des politiques sociales intéressantes au Québec comme ailleurs au Canada, au cours des prochaines années, il faudra, d'abord et avant tout, élire aux divers paliers de gouvernement des partis politiques réformistes qui font du développement des politiques sociales quelque chose de central dans leur programme et leurs orientations politiques. Pour empêcher la détérioration des politiques sociales, il faut songer d'abord à mettre dehors des gouvernement fédéraux ou provinciaux qui, dans leur agenda politique, ne s'intéressent tout simplement pas aux politiques sociales. C'est un leurre de penser que les standards nationaux élevés sur le plan social pourraient obliger des partis politiques, dont les programmes sont hostiles à ces mêmes standards, à se comporter bellement dans le champ des politiques sociales. Ainsi, lorsque les gouvernements de Mulroney et de Bourassa acceptent de faire une place à l'objectif du plein emploi dans l'entente de Charlottetown, il ne faut quand même pas s'illusionner outre mesure.