

# Un bilan québécois des quinze premières années du Régime d'assistance publique du Canada (1966-1981) : la dimension constitutionnelle

Yves Vaillancourt

Volume 4, numéro 2, automne 1991

La réforme, vingt ans après

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/301141ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/301141ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Les Presses de l'Université du Québec à Montréal

ISSN

0843-4468 (imprimé)

1703-9312 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Vaillancourt, Y. (1991). Un bilan québécois des quinze premières années du Régime d'assistance publique du Canada (1966-1981) : la dimension constitutionnelle. *Nouvelles pratiques sociales*, 4(2), 115-146.  
<https://doi.org/10.7202/301141ar>

Résumé de l'article

Dès les origines du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), au milieu des années 60, le Québec, en raison d'« arrangements provisoires » négociés avec le gouvernement fédéral au temps de Pearson et de Lesage, jouissait dans la province à s'être prévalu de l'opting out d'un certain nombre de programmes à frais partagés, dont le RAPC, en retour d'une compensation fiscale. Au terme d'une période provisoire de cinq ans qui devait se terminer en 1970, il était même prévu que le Québec pourrait négocier des arrangements permanents lui permettant à la fois d'obtenir une équivalence fiscale définitive, ajustée aux coûts réels de ses programmes, et de maîtriser pleinement ses programmes. Toutefois, au cours des quinze années qui suivent, de 1966 à 1981, le gouvernement fédéral déploie une stratégie pour niveler et banaliser le statut particulier déjà octroyé au Québec. Pendant ce temps, les gouvernements qui se succèdent à Québec finissent par perdre de vue le sens politique initial de « l'opting out » et à pratiquer une sorte de somnolence. Paradoxalement, au cours des années 80 et même 90, le Québec est toujours la seule province à avoir des points d'impôt pour le RAPC. Cependant, il demeure anachroniquement soumis aux contraintes des arrangements provisoires de 1965, ce qui veut dire qu'il ne tire aucunement les dividendes politiques et financiers recherchés dans les années 60.

# ❖ Un bilan québécois des quinze premières années du Régime d'assistance publique du Canada (1966-1981) : la dimension constitutionnelle

Yves VAILLANCOURT  
Université du Québec à Montréal

Dès les origines du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), au milieu des années 60, le Québec, en raison d'« arrangements provisoires » négociés avec le gouvernement fédéral au temps de Pearson et de Lesage, jouissait dans les faits d'une sorte de statut particulier. En effet, le Québec était la seule province à s'être prévalu de l'*opting out* d'un certain nombre de programmes à frais partagés, dont le RAPC, en retour d'une compensation fiscale. Au terme d'une période provisoire de cinq ans qui devait se terminer en 1970, il était même prévu que le Québec pourrait négocier des arrangements permanents lui permettant à la fois d'obtenir une équivalence fiscale définitive, ajustée aux coûts réels de ses programmes, et de maîtriser pleinement ses programmes. Toutefois, au cours des quinze années qui suivent, de 1966 à 1981, le gouvernement fédéral déploie une stratégie pour niveler et banaliser le statut particulier déjà octroyé au

Québec. Pendant ce temps, les gouvernements qui se succèdent à Québec finissent par perdre de vue le sens politique initial de l'*opting out* et à pratiquer une sorte de somnolence. Paradoxalement, au cours des années 80 et même 90, le Québec est toujours la seule province à avoir des points d'impôt pour le RAPC. Cependant, il demeure anachroniquement soumis aux contraintes des arrangements provisoires de 1965, ce qui veut dire qu'il ne tire aucunement les dividendes politiques et financiers recherchés dans les années 60.

## INTRODUCTION<sup>1</sup>

Les demandes du Québec pour un certain statut particulier fiscal et social et les résistances du fédéral à ces demandes peuvent être illustrées, pour les années 60, 70 et 80, à partir de plusieurs dossiers de politique sociale. Dans cet article, je m'en tiens au Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) (Canada, 1966), mais en l'examinant à partir d'une fenêtre québécoise, c'est-à-dire en pensant constamment aux nombreux programmes de sécurité du revenu et de services sociaux québécois qui entretiennent des interfaces avec le RAPC fédéral pour leur financement<sup>2</sup>. Dans le prolongement d'autres articles consacrés aux origines du RAPC de 1963 à 1966, je m'arrête cette fois sur les quinze premières années de l'histoire du RAPC, soit sur la période 1966-1981. Pour découper davantage mon objet, je mets l'accent sur la dimension constitutionnelle du dossier, c'est-à-dire sur tout ce qui concerne le partage des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec et, plus particulièrement, sur l'évolution des interactions entre le RAPC et l'*opting out* de 1966 à 1981<sup>3</sup>. Pour mes sources, je miserai principalement sur des données inédites tirées des Archives nationales du Canada et de quelques entrevues faites avec des informateurs clés.

- 
1. Je remercie M<sup>me</sup> Jaye Jarvis, archiviste, qui m'a guidé avec compétence, empressement et humour, dans mes démarches de recherche aux Archives nationales à Ottawa en 1990 et 1991.
  2. Pour suivre les débats sur le partage des coûts dans les services sociaux à partir des années 60, il faut préciser que le fédéral, avant la réforme Castonguay, partageait les coûts de certains services sociaux dispensés par les agences de service social dans le cadre de l'entente sur l'assistance-chômage d'abord (de 1960 à 1967), puis en vertu de l'entente sur le RAPC. Ce fait est souvent oublié par les spécialistes québécois des services sociaux qui ont l'habitude d'associer l'ancien programme d'assistance-chômage et le RAPC actuel à l'aide sociale financière exclusivement. Pourtant, l'assistance publique fédérale entretient des interfaces tant avec les services sociaux qu'avec la sécurité du revenu.
  3. J'ai soumis ailleurs (VAILLANCOURT, 1992b) un bilan des quinze premières années du RAPC en mettant l'accent sur l'impact du RAPC sur le développement des programmes québécois de sécurité du revenu et de services sociaux au cours de la même période.

L'analyse qui suit met à contribution deux hypothèses qui renvoient l'une à l'autre. La première fera ressortir comment les revendications du Québec pour obtenir, maintenir et consolider son droit de sortir du RAPC en retour d'une pleine compensation fiscale, s'inscrivent, de façon plus ou moins consciente selon les années, à l'intérieur d'une lutte pour l'obtention d'un statut particulier sur le plan des politiques sociales et fiscales<sup>4</sup>.

La deuxième hypothèse fera ressortir comment le gouvernement fédéral, dans sa gestion du dossier des arrangements provisoires au cours des années 1966 à 1977 en particulier, s'est employé à combattre le statut particulier concédé au Québec en 1964-1965<sup>5</sup>. En ce sens, il a mis de l'avant à partir de 1966 une stratégie qui visait à neutraliser les concessions faites au Québec en 1964 en les offrant à l'ensemble des provinces à l'occasion des discussions fédérales-provinciales sur les arrangements fiscaux. Cette stratégie contre le statut particulier du Québec dans les politiques fiscales et sociales a guidé les actions du gouvernement fédéral au cours des années 60 et 70 et eu un impact particulier sur les origines et l'histoire du RAPC au Québec.

J'ai commencé ailleurs (Vaillancourt, 1992a) à mettre à l'œuvre ces deux hypothèses en scrutant les origines du RAPC. Je compte maintenant poursuivre ma démonstration en me penchant sur la période 1966-1981. Après avoir fait brièvement référence aux acteurs gouvernementaux qui se sont succédés à Ottawa et à Québec, je m'arrêterai sur la stratégie fédérale concernant l'*opting out* des programmes à frais partagés au cours des années 1966 à 1977 pour ensuite cerner la position sur le dossier de l'*opting out* des divers gouvernements qui se sont succédés à Québec au cours de la période 1966-1981.

- 
4. Le Québec avait été la seule province en 1965 à se prévaloir des arrangements provisoires (CANADA, 1965) en signant des accords pour sortir « provisoirement » de l'assurance-hospitalisation en retour de 14 points d'impôt sur le revenu des particuliers, du « programme spécial de bien-être social » en retour de 4 points et de deux autres programmes en retour de 2 autres points. En 1965, avant l'adoption du RAPC, le « programme spécial de bien-être social » désignait quatre programmes d'assistance publique appelés à être bientôt remplacés par le RAPC. À la suite de l'adoption de la législation sur le RAPC en 1966 et de la signature d'un accord sur le RAPC en août 1967, il y eut pendant quelques années cinq programmes d'assistance qui pouvaient être reconnus comme faisant partie du « programme spécial de bien-être » de la Loi des arrangements provisoires. Mais en 1973, le RAPC avait remplacé à 99,5 % les anciens programmes fédéraux de partage de coûts dans l'assistance au Québec (GARNER, 1973). L'examen du tableau 1 peut aider à saisir plus concrètement les implications financières de l'*opting out*.
  5. D'abord, du printemps 1964 au printemps 1966, le ministère des Finances a de la difficulté à faire entériner pleinement sa stratégie contre le statut particulier par le Bureau du Premier ministre Pearson ainsi que par le Bureau du Conseil privé. Mais à partir du printemps 1966, la stratégie est clairement partagée par l'ensemble du gouvernement. Cette position sera maintenue sous les gouvernements Trudeau.

## **LES ACTEURS GOUVERNEMENTAUX À OTTAWA ET À QUÉBEC (1966-1981)**

Au fédéral, six gouvernements se succèdent au cours de la période. De 1966 au printemps 1968, ce sont les deux dernières années du deuxième gouvernement libéral minoritaire de Pearson. Puis se succèdent trois gouvernements libéraux dirigés par Trudeau : un premier, majoritaire, de 1968 à l'automne 1972; un second, minoritaire, de l'automne 1972 à l'automne 1974; un troisième, majoritaire, de l'automne 1974 à l'automne 1979. De l'automne 1979 à février 1980, c'est le court intermède du gouvernement minoritaire du Parti progressiste conservateur dirigé par Clark. En février 1980, commence un quatrième gouvernement Trudeau qui durera jusqu'en 1984.

Pour le dossier qui nous intéresse, la position du gouvernement fédéral demeure stable en dépit des changements de gouvernement : pendant les deux dernières années de gouvernement Pearson et les treize années de gouvernement Trudeau, la politique du gouvernement fédéral est marquée par l'opposition au statut particulier du Québec. Cette opposition se manifeste en particulier lors des négociations constitutionnelles de 1968-1971, du référendum québécois de 1980 et du rapatriement de la Constitution de 1981-1982.

À la direction du ministère Santé et Bien-être, au cours des années, le changement le plus important survient à la fin de l'année 1972 : un nouveau ministre fait son entrée, Marc Lalonde. Mais à la différence de ses prédécesseurs libéraux (LaMarsh de 1963 à 1965, MacEachen de 1965 à 1968 et Munro de 1968 à 1972), Lalonde favorise le remplacement du sous-ministre Willard en poste d'influence depuis douze ans par Al W. Johnson qui est passé par les Finances, le Conseil privé et le Conseil du Trésor. Johnson connaît fort bien le dossier des arrangements provisoires et des arrangements fiscaux. L'arrivée du tandem Lalonde-Johnson dans une conjoncture de gouvernement minoritaire marque un changement à Santé et Bien-être qui se traduit par une nette amélioration des relations Québec-Ottawa dans les politiques sociales (Roy, 1973; Lesage, 1973).

Au Québec, cinq gouvernements passent au cours des années 1966 à 1981. D'abord, il y a deux gouvernements de l'Union nationale, l'un dirigé par Daniel Johnson de juin 1966 à septembre 1968, l'autre par Jean-Jacques Bertrand de septembre 1968 à mai 1970. Ensuite, arrivent deux gouvernements dirigés par Robert Bourassa, l'un d'avril 1970 à octobre 1973, l'autre de 1973 à novembre 1976. De novembre 1976 à l'automne 1981, c'est le premier gouvernement de René Lévesque.

Pour le dossier de l'*opting out*, nous le constaterons, les changements de gouvernement amènent plus de changements de positions politiques à Québec qu'à Ottawa.

## **LA STRATÉGIE DU « FEDERAL OPTING OUT » DANS LES ANNÉES 60 ET 70**

Pour mieux saisir les arrangements provisoires avec le Québec dans les années 60 et 70, il faut rappeler qu'en vertu de ces arrangements, les contributions fédérales versées au Québec prenaient la forme de trois composantes interreliées : 1) la valeur des points d'impôt transférés au Québec; 2) la péréquation appliquée pour chacun des points d'impôt transférés; 3) les coûts d'ajustement calculés en tenant compte du total des coûts partageables dont on soustrayait la somme des deux premières composantes<sup>6</sup>. Le tableau 1 permet de comprendre ce que cette méthode voulait dire pour le programme spécial de bien-être et le RAPC.

Paradoxalement, le ministère des Finances, responsable du dossier des arrangements provisoires avec le Québec, ne les prisait pas particulièrement. À ses yeux, et cela dès 1964, ces arrangements avaient l'inconvénient de conférer un statut particulier au Québec. En conséquence, il se préoccupait de « limiter les dégâts », en privilégiant des modalités qui permettaient la réversibilité des arrangements provisoires et camouflaient leur caractère bilatéral. Pourvus d'un étonnant sens du long terme, certains hauts fonctionnaires des Finances, dont Al Johnson, s'étaient employés systématiquement, à partir de 1965, à mettre au point une nouvelle stratégie qui permettrait d'utiliser le dossier des arrangements fiscaux avec toutes les provinces pour régler le dossier des arrangements provisoires avec le Québec.

---

6. Le ministère fédéral des Finances, en interaction avec les partenaires concernés, était le maître d'œuvre de l'application des arrangements provisoires. Il tenait compte de la valeur estimée des points d'impôt transférés au Québec. Il calculait la valeur de la péréquation appliquée pour chaque point d'impôt transféré. Il tenait compte de la valeur totale des réclamations partageables en vertu du programme à frais partagés. Ces réclamations étaient envoyées par le Québec au ministère fédéral concerné par le dossier (c.-à-d. Santé et Bien-être pour le RAPC), lequel informait le ministère fédéral des Finances. Ensuite, ce dernier versait à chaque mois un chèque au Québec. Ce chèque représentait la différence entre la totalité des coûts partageables réclamés par le Québec et la valeur des points d'impôt soumis à la péréquation.

TABLEAU 1  
**Transferts fiscaux et financiers faits par le fédéral au Québec  
 dans le cadre du programme spécial de bien-être  
 (incluant le RAPC) de 1966-1967 à 1972-1973  
 (en millions de \$ sauf pour (5))**

Année	(1) Total des transferts	(2) Points d'impôt	(3) Péréquation	(4) Ajustements financiers	(5) Rapport (2)/(1)
1966-1967	112,7	36,3	17,1	59,3	32,2
1967-1968	136,7	43,3	18,5	74,9	31,7
1968-1969	161,6	50,0	22,5	89,1	30,9
1969-1970	185,7	57,4	29,4	98,9	30,9
1970-1971	224,0	67,0	30,8	126,2	29,9
1971-1972	272,2	77,5	34,7	160,0	28,5
1972-1973	294,6	105,3	n.d.	n.d.	35,7
1981-1982	872,3	300,0	n.d.	n.d.	34,4

Source : GARNER (1973) pour les années 1966-1967 à 1972-1973 et CANADA (1981 : 69) pour l'année 1981-1982 <sup>7</sup>.

La nouvelle stratégie des Finances qui sera appelée *federal opting out* est apparue nettement à l'automne 1966, lorsque le ministre des Finances, Mitchell Sharp, dans le cadre de deux réunions importantes du Comité du régime fiscal, a rendu publiques de nouvelles propositions fédérales concernant les arrangements fiscaux de 1967-1972 (Sharp, 1966a, 1966b; A.W. Johnson, 1967)<sup>8</sup>.

Les propositions fédérales de 1966 offrent aux provinces la possibilité de reprendre, dans une première étape allant du 1<sup>er</sup> janvier 1967 au 31 mars 1970, la responsabilité des programmes reliés à l'assurance-hospitalisation, au RAPC et aux subventions à l'hygiène, en retour de l'abattement de 17 points d'impôt sur le revenu des particuliers, complétés

7. Les chiffres rapportés dans le tableau pour les années 1966 à 1972 varient avec d'autres également fiables qu'on peut retrouver dans les Rapports annuels sur le RAPC ou à partir de OSBORNE (1985 : 91). Mais les chiffres de Garner sont utiles à deux égards. D'abord, ils nous donnent la lecture de la situation que se faisait le ministère fédéral des Finances et qui était transmise au ministère des Finances du Québec en mars 1973. Ensuite, ils nous donnent une vision fiable du poids de la composante fiscale (des points d'impôt) dans l'ensemble des transferts financiers et fiscaux consentis par le fédéral au Québec dans le cadre du « programme spécial de bien-être ».

8. Pour des informations de base sur les arrangements fiscaux dans les années 60, voir Claude MORIN (1972 : 51-66) et CANADA (1981 : 46-48).

par la péréquation afférente et d'autres paiements en espèces calculés à partir des coûts. Au cours de cette étape, les sommes transférées par le fédéral aux provinces demeureraient liées aux coûts des programmes, puisque le total des transferts, fiscaux et financiers, devait représenter 50 % des coûts des provinces (Sharp, 1966a : 19-20; 1966b : 67).

À partir d'avril 1970, s'amorcerait une seconde étape qui serait marquée par une séparation entre les coûts des programmes « établis » et les transferts fédéraux. Sharp l'expliquait de la façon suivante :

La seconde étape consistera donc à rendre la compensation fédérale entièrement indépendante des coûts des programmes, en d'autres termes une compensation non conditionnelle. On y arrivera par un taux de croissance des paiements d'ajustement, après une date donnée; ce taux sera fondé sur des facteurs objectifs sans rapport aux coûts des programmes. Après cette date, la compensation aux provinces augmenterait indépendamment des coûts et, presque certainement selon la formule que nous proposerons, de façon plus rapide que le coût de ces programmes (Sharp, 1966a : 20).

Ainsi, dans la seconde comme dans la première étape, les provinces reprendraient le contrôle des programmes concernés qui seraient financés en partie avec les revenus fiscaux récupérés grâce aux 17 points d'impôt et en partie<sup>9</sup> avec les transferts financiers que le fédéral continuerait à verser à chaque année aux provinces à partir de ses propres revenus fiscaux. Pour les provinces, cela signifiait qu'elles continueraient dans la deuxième étape à dépendre, partiellement à tout le moins, de subsides fédéraux pour le financement de leurs programmes. Pour le fédéral, cela signifiait que lors de la deuxième étape, les sommes versées aux provinces ne le seraient plus en vertu de la méthode des programmes à frais partagés (soit la moitié des coûts des réclamations partageables acheminées par les provinces), mais en vertu d'une formule rodée dans le financement de l'éducation post-secondaire (et envisagée pour le financement du *medicare*), soit le financement global (*block funding*) ou les subventions *per capita*<sup>10</sup>.

9. À partir de l'expérience acquise dans l'administration de ces programmes, le fédéral savait à l'avance que les revenus représentés par les 17 points d'impôt représentaient une compensation fiscale inférieure aux responsabilités financières dont les provinces écoperaient en assumant pleinement la responsabilité de ces programmes. C'est pourquoi la formule de 1966 prévoyait que le fédéral continuerait à verser des montants en espèces pendant la seconde étape autant que pendant la première.

10. La formule utilisée à partir de l'année 1970, d'après les propositions de Sharp, est souvent appelée à l'époque méthode des « subventions inconditionnelles ». Sharp lui-même utilise l'expression « compensation non conditionnelle » pour la distinguer de la « compensation conditionnelle » propre aux programmes à frais partagés. Paradoxalement, en faisant sienne une proposition de Willard, le sous-ministre du Bien-être, Sharp parle de trois conditions qu'il faudrait stipuler dans un accord fédéral-provincial en 1970, advenant l'acceptation de ses propositions de l'automne 1966 (SHARP, 1966a : 21).



Sur le coup, les propositions de Sharp furent refusées par la majorité des provinces. Mais le gouvernement fédéral n'y renonça pas pour autant. Il y demeura fidèle pendant plus de dix ans, jusqu'à l'adoption de la *Loi sur le financement des programmes établis (FPÉ) de 1977* (Canada, 1977).

Il y a un lien étroit à dégager entre les propositions fédérales de 1966 sur les arrangements fiscaux et les arrangements provisoires faits avec le Québec en 1965. Avec sa proposition de 1966 à toutes les provinces, le fédéral cherche à sortir le Québec du statut particulier fiscal et social obtenu *de facto*, quoique provisoirement, en vertu des accords d'arrangements provisoires signés en 1965. Comme il estime qu'il serait périlleux politiquement de tenter d'enlever au Québec les 20 points d'impôt déjà concédés, le fédéral préfère donner aux autres provinces une partie de ce qu'il a déjà donné au Québec. De cette façon, il sera possible sans le dire de court-circuiter le projet de se retirer seul et définitivement de certains programmes à frais partagés en 1970, ce qui aurait pour effet de le mettre sur la voie du statut particulier d'une manière plus considérable et irréparable. Il s'agissait là, pour reprendre l'expression utilisée par Al Johnson en 1970 d'une stratégie du *federal opting out*. Il expliquait cette stratégie de la façon suivante :

When the Government of Canada became concerned about « special status », it sought to restore the situation under which all provinces were treated alike. The 1966 federal-provincial proposals, therefore, contained the proposition that the Government of Canada should step out of the two major shared-cost programmes, and later when medicare was legislated the same step was proposed for 1973 (Johnson, 1970 : 1).

In all of this, you might well imagine, the Department of National Health and Welfare was opposed to what came to be called « federal opting-out » while we in the Department of Finance, supported by Mitchell Sharp and Pierre Trudeau and finally Prime Minister Pearson were in favour (Johnson, 1970 : 2).

Lorsqu'il écrivait ces lignes, Johnson était secrétaire du Trésor et jouissait d'une grande influence dans le gouvernement Trudeau. Il savait que la stratégie du *federal opting out* prévalait nettement aux Finances<sup>11</sup> et dans les principaux centres décisionnels du gouvernement, notamment dans

11. Après le départ de Johnson et de Gallant des Finances, en 1968, la ligne politique de l'équipe qui s'occupe des arrangements provisoires avec le Québec et des arrangements fiscaux avec l'ensemble des provinces demeure la même. L'équipe en place à la fin des années 60 (soit les Shoyama, Rubinoff, Garner, Hayes, Haney et Veilleux) souscrit à la stratégie élaborée au temps de Johnson en 1965 et s'en inspire pour préparer plusieurs documents (MFC, 1968, 1970, 1971; VEILLEUX, 1968a, 1968b, 1968c). Évidemment, le sous-ministre Bryce était demeuré en place pendant les années 60 et il endossait cette stratégie. Lorsque Bryce devint conseiller économique de Trudeau en 1970, il fut remplacé par Reisman, qui épousait avec aisance la stratégie anti-statut particulier de Johnson et l'appliquerait avec zèle.

l'équipe du Conseil privé qui avait préparé les documents sur les politiques sociales pour les conférences constitutionnelles qui se succédaient depuis février 1968 (Canada, 1969a, 1969b).

Quant à la résistance de Santé et Bien-être à la stratégie du *federal opting out*, elle était moins forte qu'au début. Avec le temps, la direction de ce ministère avait accepté d'endosser la proposition fédérale de 1966, mais à condition que le RAPC puisse être exclu du *package* et demeurer un programme fédéral à frais partagés contrôlé par le fédéral. Dans son « rapport secret » sur les politiques sociales, préparé pour le Premier ministre Trudeau en 1968 et 1969, Willard, si réticent en 1966, tient pour acquise l'idée que la stratégie du *federal opting out* sera mise en application pour les programmes de santé mais pas pour le RAPC, appelé à demeurer un important programme fédéral à frais partagés (Willard, 1969a, 1969b).

La vision de Willard sur le RAPC était reprise par Benson, ministre des Finances, dans un mémo au Cabinet en juin 1970<sup>12</sup>.

Al Johnson lui-même avait changé son point de vue sur le RAPC depuis la fin des années 60. Dans le mémo de novembre 1970 cité plus haut, il s'expliquait ainsi :

Today the situation has changed substantially, in my opinion. In the first place, I think that all of us have developed second thoughts about the wisdom of general opting-out in respect to the Canada Assistance Plan. As you know, total expenditures under this programme vary quite widely depending upon the levels of unemployment, and it would seem unwise to force the kind of divorce we contemplated in 1966. This leaves us with the problem of Quebec which is already being compensated partially, by way of tax points (Johnson, 1970).

Donc, Al Johnson n'est plus disposé à abandonner le RAPC aux provinces comme il l'était en 1966. Néanmoins, il demeure aussi chatouilleux qu'à l'époque sur le statut particulier fiscal et social du Québec. À ce titre, il entrevoit un problème :

[...] the problem is how to retain shared-cost programmes [le RAPC], and at the same time eliminate the « special status » which Quebec enjoys (by reason of having more tax points than the other provinces) (Johnson, 1970 : 3).

Pour résoudre le problème, deux moyens sont envisagés par Johnson : enlever au Québec les 4 points d'impôt reçus en 1965, ou les donner à toutes les autres provinces. Johnson préfère la première solution pour ne

12. « To move to a permanent arrangement with respect to the Canada Assistance Plan would reduce the government's flexibility in the social policy field, especially important in view of unemployment insurance and other possible proposals respecting income maintenance measures » (BENSON, 1970b : 2).

pas entraver davantage l'érosion du système fiscal fédéral au moment où le fédéral doit déjà se préparer à donner de nouveaux points d'impôt aux provinces pour le *medicare*.

Une dernière remarque doit être faite. À la suite du refus de ses propositions de l'automne 1966, le fédéral avait une marge de manœuvre étroite pour négocier avec le Québec sur les arrangements provisoires, puisque l'échéance de 1970 risquait de bousiller l'opération à long terme, qui visait à utiliser les arrangements fiscaux pour régler le problème des arrangements provisoires sans conférer de statut particulier au Québec. Le fédéral devait à tout prix trouver une façon de prolonger les arrangements provisoires aussi longtemps que l'opération du *federal opting out* n'aurait pas été acceptée par les provinces et mise en route. Comme les arrangements fiscaux venaient à échéance à tous les cinq ans et que l'échéance de 1967 avait été ratée, il fallait surveiller l'année 1972, puis éventuellement l'année 1977, soit les années charnières pour le renouvellement des arrangements fiscaux avec les provinces. Nous comprenons maintenant la raison pour laquelle le fédéral a tout fait pour que les arrangements provisoires de 1965-1970 soient prolongés en 1970. Il fallait à tout prix empêcher le passage du provisoire au permanent souhaité par le Québec. Comme la Loi sur les arrangements provisoires de 1965 avait placé l'année 1970 comme échéance incontournable<sup>13</sup>, la prolongation des arrangements provisoires obligeait le gouvernement fédéral à amender sa Loi des arrangements provisoires de manière à fixer une nouvelle date d'échéance. Ce scénario s'est répété à trois reprises. Un premier amendement autorisait la prolongation des arrangements provisoires de 1970 à 1971 (Canada, 1970), un second, de 1971 à 1972 (Canada, 1971) et un troisième, introduit par le biais de la législation des arrangements fiscaux de 1972 (Canada, 1972)<sup>14</sup>, de 1972 à 1977.

En outre, comme la Loi des arrangements provisoires de 1965 exigeait la signature d'accords pour chaque programme concerné entre le Canada et le Québec, il ne suffisait pas d'amender la législation pour rendre étanche la légalité de la prolongation des arrangements provisoires. Il fallait aussi, par des lettres d'entente, rendre officielle la prolongation des enten-

---

13. Certains programmes « établis » dans la Loi sur les arrangements provisoires (dont le programme « spécial de bien-être » dont faisait partie le RAPC) arrivaient à échéance le 31 mars 1970 et d'autres, comme le programme d'assurance-hospitalisation, le 31 décembre 1970.

14. Les amendements apportés à la Loi des arrangements provisoires de 1965 en 1972 (CANADA, 1972) touchaient aussi le nombre de points d'impôt accordés. À partir de 1972, le nombre de points d'impôt concédés au Québec était de 16 au lieu de 14 pour le programme d'assurance-hospitalisation et de 5 au lieu de 4 pour le « programme spécial de bien-être social », c'est-à-dire pour le RAPC. En 1972-1973, 99,5 % des sommes versées par le fédéral au Québec, en vertu du programme spécial de bien-être social, l'étaient en vertu de l'accord sur le RAPC (GARNER, 1973).

tes. Sans cela, aux dires des représentants du gouvernement fédéral, les Finances ne pouvaient plus, en toute légalité, faire le suivi financier des arrangements provisoires et envoyer des chèques au Québec.

### **AU TEMPS DE L'UNION NATIONALE (1966-1970) : BEAUCOUP DE SURENCHÈRE NATIONALISTE, MOINS DE DÉTERMINATION POLITIQUE**

Dans la littérature touchant la transition du gouvernement Lesage au gouvernement Johnson en 1966, l'accent est souvent mis sur les éléments de continuité. On se plaît à rappeler que la modernisation de la Révolution tranquille a continué dans les principaux dossiers, que les bureaucrates réformistes de la période Lesage sont restés en poste, etc. À mes yeux, trop de témoignages et d'analyses ont succombé au charme de la personnalité de Daniel Johnson et perdu de vue les éléments de rupture avec le gouvernement antérieur sur le plan social et constitutionnel.

Si l'on s'en tient à la dimension constitutionnelle du dossier, disons que, sous Johnson et Bertrand, les demandes en faveur d'un statut particulier du Québec en matière de politique sociale et fiscale ont été maintenues, voire élargies. Les mémoires du Québec présentés par Daniel Johnson à l'automne 1966 aux deux réunions du Comité du régime fiscal étaient étonnamment revendicateurs, comme si le gouvernement de l'Union nationale ne voulait pas être en reste par rapport à celui de Lesage, en matière de combativité constitutionnelle contre Ottawa (A. W. Johnson, 1966a, 1966b)<sup>15</sup>. En effet, à ces conférences fédérales-provinciales, Daniel Johnson, au nom du Québec, ne demandait pas moins de 100 % des impôts sur les revenus des particuliers, des sociétés et des successions. Dans le domaine des politiques sociales, il demandait le rapatriement des allocations

---

15. Claude Morin a raconté comment avaient été préparés les mémoires du Québec pour les réunions fédérales-provinciales de l'automne 1966, quelques mois après la victoire de l'Union nationale (MORIN, 1991 : 215-257). À plusieurs reprises, Morin, sous-ministre des Affaires fédérales-provinciales à l'époque, avait sollicité un entretien avec le nouveau Premier ministre pour avoir des directives sur la façon de préparer le contenu des mémoires en tenant compte de la position du nouveau gouvernement. Mais Daniel Johnson, pris par d'autres priorités, n'avait pas le temps de le rencontrer. Il avait dit à Morin à la blague de se débrouiller de son mieux et « d'arranger ça avec Parizeau ». Il lui avait dit aussi de s'inspirer de son livre *Égalité ou indépendance* (D. JOHNSON, 1990). Cette attitude de Daniel Johnson représente un contraste inouï avec celle du Premier ministre Lesage. Il me semble que plusieurs des faits rapportés par Morin appellent des conclusions plus sévères concernant le gouvernement de l'Union nationale (sous Bertrand tout comme sous Johnson) que celles qu'il dégage lui-même : à un moment crucial de l'évolution des négociations Québec-Ottawa en matière de partage des ressources fiscales et des responsabilités en matière de politiques sociales, le Premier ministre du Québec n'avait pas le temps d'être là et demandait à des hauts fonctionnaires de faire de leur mieux. À très court terme, cela devait contribuer à affaiblir la position de négociation du Québec.

familiales, de la sécurité de la vieillesse, des programmes de santé, de la formation de la main-d'œuvre, etc. (D. Johnson, 1966a : 56). Sur la question des arrangements provisoires, il demandait, comme au temps de Lesage, le passage à des arrangements permanents dès la fin de la « période de transition » et cela « après l'établissement d'une compensation fiscale fondée sur une estimation juste des coûts actuels et futurs » (A. W. Johnson, 1966a : 54-55).

Les positions « maximalistes » exprimées au nom du gouvernement du Québec par Daniel Johnson à l'automne 1966 en matière de politiques sociales ont été reprises par Jean-Paul Cloutier, le ministre de la Famille et du Bien-être, lors de deux conférences fédérales-provinciales des ministres du Bien-être tenues en 1969. Le ministre réitère la position du Québec concernant l'*opting out* du RAPC (Cloutier, 1969a : 4) et met de l'avant une politique sociale cohérente et intégrée dans laquelle le Québec serait maître d'œuvre des programmes d'aide sociale, d'assurance-chômage, d'allocations familiales, de sécurité du revenu et des services de main-d'œuvre (Cloutier, 1969a : 6-7, 10-11; 1969b : 4-11)<sup>16</sup>.

Cependant, à force de tout demander, le gouvernement de l'Union nationale risquait de perdre une part de sa crédibilité. Sous ce gouvernement, les demandes québécoises étaient considérables, mais pas toujours bien appuyées au Cabinet, ce qui les rendait fragiles dès l'arrivée des obstacles.

Tandis que la position officielle du gouvernement demeure la même sur les arrangements provisoires au cours des années de Johnson et de Bertrand, la détermination politique pour obtenir des arrangements permanents semble moins ferme qu'au temps de Lesage. Le Premier ministre ne met plus tout son poids dans le dossier. Le ministre de la Famille et du Bien-être ne suit pas les choses de près comme Lévesque, son prédécesseur<sup>17</sup>. Aux Finances, le ministre Dozois et le sous-ministre Cazavan expriment des inquiétudes au sujet des éventuels dangers associés à l'*opting out* permanent. Dans une conjoncture marquée par les hausses du taux de chômage et des coûts de l'assistance sociale, ces inquiétudes ont du poids<sup>18</sup>.

Néanmoins, à l'automne 1969 et à l'hiver 1970, le Québec, principalement par la voix de Mario Beaulieu, le ministre des Finances des derniers

16. En relisant le mémoire de CLOUTIER à la conférence d'octobre 1969 (1969b), on est frappé par certains points de recoupement avec les positions prises par CASTONGUAY en 1971 dans sa campagne pour une « politique sociale intégrée ».

17. Ce point m'est apparu clair à la suite des entrevues faites avec Jean-Paul CLOUTIER (1991), Roger MARIÉ (1990a, 1990b) et Louis BERNARD (1991).

18. Dozois et Cazavan craignaient de voir les finances publiques québécoises se retrouver dans une situation désavantageuse, puisque les arrangements permanents n'offriraient plus la garantie que les revenus fiscaux récupérés seraient suffisants pour couvrir les coûts des programmes dont le Québec serait devenu totalement responsable (MORIN, 1990; BERNARD, 1991).

mois de l'Union nationale, et de Claude Morin, encore sous-ministre aux Affaires intergouvernementales, réitère à plusieurs reprises son désir de négocier la transition aux arrangements définitifs (Québec, 1969a; Beaulieu, 1969; 1970a, 1970b; Morin, 1970a).

Le gouvernement fédéral sent la légitimité des demandes québécoises<sup>19</sup>, mais n'en demeure pas moins inflexible. Il utilise toute la gamme des arguments disponibles<sup>20</sup>. Équipés de mandats du Cabinet (Benson, 1969b, 1970b), Benson, le ministre des Finances, et ses collaborateurs laissent entrevoir qu'ils seraient prêts à accommoder les demandes du Québec, mais à la condition que toutes les autres provinces participent aux mêmes arrangements, en sachant fort bien que ce scénario est irréaliste à court terme. Alors, à leurs yeux, une seule hypothèse demeure valable, soit celle de prolonger les arrangements provisoires pour se donner un temps additionnel pour la négociation. Ils savent que le camp adverse est divisé sur certaines questions (Bryce, 1969a). Ils souhaitent une prolongation de trois ans si c'est possible. Sinon, ils s'accommoderont d'une extension d'un an (Benson, 1969a, 1969c, 1970a; Bryce, 1970a, 1970b; Shoyama, 1970a, 1970b, 1970c; Haney, 1969a, 1969b, 1969c). Ils sont conscients que l'enjeu de l'opération demeure le statut particulier du Québec et qu'avec le gouvernement Trudeau, il n'en est pas question : « [...] Mr. Trudeau is endeavoring to resist and avoid this [c'est-à-dire le statut particulier] » (Bryce, 1969d).

Au moment où les élections d'avril approchent, le Québec est sur le point de céder tout en réexprimant son désir de « continuer les négociations dans l'espoir qu'elles aboutiront rapidement » (Beaulieu, 1970b).

### **AU TEMPS DES LIBÉRAUX DE BOURASSA (1970-1976) : UNE « POLITIQUE SOCIALE INTÉGRÉE » QUI INTÈGRE MAL LES SERVICES SOCIAUX, LE RAPC ET L'OPTING OUT**

En référence à la position constitutionnelle du gouvernement du Québec dans le domaine des politiques sociales, je distingue deux périodes dans les six années et demie de gouvernement Bourassa et je place le moment de

19. Les fédéraux qui connaissent le dossier sont conscients que, dans ses demandes, le Québec peut miser une base solide de légitimité morale et politique. En transmettant à Shoyama un important document de négociation du Québec que Morin lui a fait parvenir (QUÉBEC, 1969a), Bryce donne les directives suivantes : « Can you have a careful translation made of Morin's paper on opting out. We will need to have some fairly fundamental discussions about this. In particular we had better review our legal or moral obligations to convert these interim arrangements into final arrangements » (BRYCE, 1969b).

20. Parmi les arguments suggérés, il y a la nécessité d'attendre que les programmes deviennent vraiment « établis », que se dénouent les discussions fiscales ou constitutionnelles en cours, etc. (BRYCE, 1969c; 1970b; HANEY, 1969a).

transition au début de l'année 1973<sup>21</sup>. Au cours de la première période, le Québec, avec Castonguay comme porte-parole, mène une campagne pour une « politique sociale intégrée ». De façon plus ou moins claire<sup>22</sup>, Castonguay réclame d'Ottawa des changements constitutionnels qui permettraient au Québec d'avoir la primauté sur le plan de la conception et de l'administration de la politique sociale intégrée. Au cours de la deuxième période, qui commence avant le départ de Castonguay du ministère des Affaires sociales (MAS) et se poursuit avec l'arrivée de Claude Forget, le Québec continue de préconiser une politique sociale intégrée mais agit en mettant de l'eau dans son vin sur la question du partage des pouvoirs. À l'heure du slogan du « fédéralisme rentable » de Bourassa, la deuxième phase, moins nationaliste que la première, cadre mieux avec l'ensemble de la politique gouvernementale.

### **Le « combat de Castonguay » (1970-1972)**

En mai 1970, lors de l'arrivée au pouvoir du gouvernement Bourassa, les fédéraux craignent le retour à une position politique plus ferme sur le dossier de l'*opting out* comme au temps de Lesage (Benson, 1970b). Mais ces craintes sont exagérées.

Au cours de l'année 1970, le nouveau gouvernement et Castonguay n'ont pas le temps de s'occuper de la négociation des arrangements provisoires. Castonguay est absorbé par la fusion des ministères de la Santé et du Bien-être social en un seul ministère, le MAS, par la mise en applica-

21. Sans pouvoir approfondir la question ici, je considère que le virage de 1973, contrairement à des perceptions largement répandues, a été moins celui de Lalonde que celui de Castonguay. Par exemple, l'idée fédérale d'offrir une modulation provinciale de ses allocations familiales n'est pas une trouvaille du Livre orange (LALONDE, 1973), mais une trouvaille développée avant la Conférence de Victoria en 1971 (BRYCE, 1971d, 1971f; LEACH, 1971e; MORIN, 1988).

22. Certains dont Claude MORIN (1991 : chap. 18) ont avancé l'idée que Bourassa avait joué sur deux tableaux dans les mois qui ont précédé la Conférence de Victoria de juin 1971. Sur un tableau, Castonguay aurait défendu une position dans laquelle les réformes nécessaires pour une politique sociale intégrée exigeaient clairement des changements constitutionnels. Sur un autre tableau, Bourassa aurait avancé une autre position à l'effet que les réformes pouvaient être mises en œuvre à partir de simples arrangements administratifs avec Ottawa. Cette thèse est séduisante et je l'ai personnellement alimentée (VAILLANCOURT, 1991b) en analysant certaines pièces de documentation inédite (ROBERTSON, 1971; BRYCE, 1971a, 1971b, 1971e; LEACH, 1971a; CARTER, 1971a; MUNRO, 1971e). Elle a cependant le défaut d'amener une démarcation trop claire entre une position plus louvoyante chez Bourassa (ce que je ne conteste pas) et une autre qui serait plus claire chez Castonguay (ce que je conteste). Sans pouvoir approfondir la question ici, j'avance que la position constitutionnelle de Castonguay à l'époque, en dépit de la légende qui tend à l'embellir dans certains milieux, n'était pas bien définie et arrêtée. Castonguay aussi hésitait entre deux positions sur l'aspect constitutionnel et cela l'amenait à modifier son discours à l'occasion. En somme, sur la question constitutionnelle, le volume V du *Rapport Castonguay-Nepveu* (1971a, 1971b), dans le prolongement d'ailleurs du volume I (1967), était vague et l'action de Castonguay comme ministre en 1971 et 1972 s'en est vivement ressentie. À ce chapitre, il devait improviser !

tion de la nouvelle loi d'aide sociale et par l'instauration de l'assurance-maladie. Ces réformes sociales se déploient à l'automne dans une conjoncture sociale et politique tendue, faisant suite à la grève des médecins et aux « événements d'Octobre ».

Pourtant, pendant ces mois, la direction du ministère fédéral des Finances réitère à diverses reprises sa proposition de prolonger les arrangements provisoires concernant le RAPC en utilisant la formule d'un échange de lettres (Benson, 1970b; Reisman, 1971; Shoyama, 1970c, 1970d; Haney, 1970a). Claude Morin fait le suivi de son mieux, en répétant que la réponse du Québec s'en vient (Morin, 1970a, 1970b, 1970c). Mais la lenteur des négociations finit par exaspérer la partie fédérale. À la fin de l'année 1970, l'hypothèse de procéder « de façon unilatérale » à la prolongation des accords de non-participation est même envisagée du côté fédéral (Haney, 1970b; Rubinoff, 1970).

Enfin, le 1<sup>er</sup> mars, Castonguay fait parvenir à Benson la lettre d'entente tant attendue. Dans une lettre sommaire de moins d'une page, il accepte officiellement « la prolongation de douze mois des accords de non-participation ». Mais il ajoute, en reprenant le refrain québécois maintenant connu : « J'ose croire que cette période supplémentaire nous permettra de poursuivre les négociations en vue d'arriver à un arrangement final bientôt » (Castonguay, 1971a).

En 1972, le même scénario se répète. Des lettres d'entente pour prolonger les arrangements provisoires pour un an sont échangées (Castonguay et Gameau, 1972; Munro et Turner, 1972). Au Québec, les tractations pour institutionnaliser ces renouvellements deviennent de plus en plus une tâche de fonctionnaires qui éprouvent de la difficulté à obtenir des positions claires de leurs ministres sur ce dossier. Jusqu'en octobre 1971, le dossier demeure entre les mains de Claude Morin, sous-ministre des Affaires intergouvernementales. Après le départ de Morin, il passe entre les mains de Michel Bélanger, Secrétaire du Conseil du Trésor. Après le départ de Bélanger en décembre 1972, il se retrouve entre les mains de Pierre Goyette, sous-ministre des Finances. En 1972 et 1973, le fédéral fait pression sur le Québec pour que le renouvellement des ententes soit fait pour cinq ou trois années à la fois (Shoyama, 1972a, 1972b; Reisman, 1973a, 1973b, 1973c). Au déplaisir du fédéral, les fonctionnaires québécois finissent par répondre que leurs ministres préfèrent des prolongations d'un an, ou de deux ans à la fois (Bélanger, 1972a, 1972b; Goyette, 1973).

Paradoxalement, en 1971 et 1972, au moment où il pose des gestes pour prolonger d'un an à la fois les arrangements provisoires sur le RAPC, Castonguay mène deux opérations publiques importantes. D'une part, sur le



terrain des relations fédérales-provinciales, il livre sa campagne pour une « politique sociale intégrée ». D'autre part, sur le terrain plus domestique, il est engagé à fond dans la préparation du projet de loi 65 sur la réforme de la santé et des services sociaux qui, en décembre 1971, deviendra le chapitre 48 des *Lois du Québec* (Québec, 1971). De toute évidence, la question de l'*opting out* du RAPC entretenait de multiples interfaces avec ces deux opérations. Néanmoins, elle semble bien avoir été traitée de façon parallèle, comme si l'équipe Castonguay avait eu de la difficulté à l'époque à saisir les liens qui reliaient la politique sociale intégrée, le « chapitre 48 » et la lutte pour le retrait définitif du RAPC. Voyons cela de plus près.

Théoriquement, la « politique sociale intégrée » de Castonguay faisait référence autant aux services sociaux et aux services de santé qu'aux services de main-d'œuvre et à la sécurité du revenu. Mais dans les faits, elle se réfère d'abord aux programmes de sécurité du revenu et de main-d'œuvre. Elle renvoie aux composantes dont il est question dans l'analyse et les recommandations du volume V du *Rapport Castonguay-Nepveu*, qui était sorti au début de l'année 1971 et portait sur la *Sécurité du revenu* (Castonguay et Nepveu, 1971a, 1971b).

Les principales recommandations du volume V avaient trait à une audacieuse réforme des allocations familiales et à l'instauration d'un régime de revenu minimum garanti à deux paliers. Les allocations familiales substantiellement augmentées, indexées et imposables jouent ici un rôle central. Elles constituent un complément de revenu visant à sortir les familles à faibles revenus de la pauvreté en s'ajoutant soit au salaire minimum, soit aux diverses prestations des régimes d'assurance sociale, soit aux prestations d'aide sociale.

La publicité dont avait bénéficié la sortie du volume V avait rapidement eu pour effet de jeter de l'ombrage sur le Livre blanc de Munro publié à la fin de l'année 1970 sur *La sécurité de revenu au Canada* (Munro, 1970). Le livre blanc était associé à l'approche plus sélective qui traversait notamment sa proposition centrale d'un *Family Income Security Plan*, surnommé FISP. C'était le testament de l'équipe Willard en poste au ministère Santé et Bien-être depuis plus de dix ans. À peine sorti, il souffrait mal la comparaison avec l'approche apparemment plus universelle du volume V et des propositions de Castonguay.

Paradoxalement, dans la politique sociale intégrée, il n'est pas fait mention des services sociaux, ni de l'arrimage entre le RAPC fédéral et les programmes québécois d'aide sociale et de services sociaux, et encore moins de l'*opting out* du RAPC. Ce silence est étrange de la part d'une équipe par ailleurs impliquée à fond dans la préparation et l'opérationnalisation du chapitre 48. Comment ne pas tenir compte des rapports entre la

réforme du système québécois de santé et de services sociaux et les programmes fédéraux, comme le RAPC, le *medicare* et l'assurance-hospitalisation, régissant le partage des coûts? En particulier, comment ne pas examiner soigneusement les coûts-bénéfices représentés sur le plan politique, administratif et financier par le RAPC fédéral qui concerne non seulement la sécurité du revenu (aide sociale) mais également les services sociaux (services de bien-être dans la terminologie du RAPC)?

Cette lacune de l'approche du ministre Castonguay au cours des années 1970-1973 est elle-même tributaire de l'héritage de la Commission Castonguay-Nepveu. Celle-ci s'est avérée incapable de tenir compte adéquatement des services sociaux dans sa démarche et dans sa production<sup>23</sup>. De plus, dans ses travaux sur la sécurité du revenu, elle a élaboré des plans de politique intégrée sans tenir compte rigoureusement du rôle du fédéral dans le financement des programmes québécois de sécurité du revenu (Vaillancourt, 1991a : 21). Elle a encore moins tenu compte du dossier de l'*opting out* du RAPC. Cette faiblesse de la Commission Castonguay-Nepveu s'est répercutée sur la stratégie de Castonguay devenu ministre des Affaires sociales en 1970-1973.

Dans les négociations entre Québec et Ottawa sur la politique sociale intégrée, notamment au cours de la période du combat de Castonguay en 1971 et 1972, les faiblesses relevées ci-dessus ont été repérées et utilisées par les représentants du gouvernement fédéral. Ainsi, en prévision des réunions qui doivent avoir lieu bientôt avec Castonguay sur le projet de revenu minimum garanti (RMG), Munro est encouragé à demander à Castonguay de quelle façon il a prévu aménager le financement de son programme de revenu minimum garanti. Ce nouveau programme serait-il financé à partir du RAPC actuel, ou à partir d'un RAPC amendé qui pourrait utiliser un test de revenu? En outre, les stratèges fédéraux considèrent qu'il serait intéressant d'amener Castonguay à expliquer de quelle façon il conçoit les rapports entre ses demandes sur la politique sociale intégrée et la position du Québec sur le dossier des arrangements provisoires (Munro, 1971a : 5; 1971d : 3). En mars, Bryce avait suggéré une série de huit questions à soulever dans les rencontres de négociation entre Munro et Castonguay sur les politiques sociales. La première de ces questions était la suivante :

23. Le volume VI sur les services sociaux (CASTONGUAY et NEPVEU, 1972a, 1972b) n'est-il pas sorti longtemps après le départ de Castonguay de la Commission en 1970 et même après l'adoption du chapitre 48 en décembre 1971? Et même avant le départ de Castonguay de la Commission, il ne fait pas de doute que le volet des services sociaux demeurait marginal et peu valorisé dans la composition et la démarche de la Commission. Ce point est ressorti dans mes entrevues avec Jacques BRUNET (1990) et Nicole MARTIN (1990).

What do they propose in regard to the CAP and its relations to their GSAP [Régime général d'allocations sociales]? Have they considered the relation of it to the Established Programs Act and the definitive settlement of the CAP program under the Act? (Bryce, 1971c)

Ces questions étaient pertinentes et éventuellement déstabilisatrices pour Castonguay et ses collaborateurs qui n'avaient pas l'habitude de les placer bien en vue dans leur problématique générale et dans leurs propositions de négociation avec le fédéral. Curieusement, même en ces années 1971-1972, lorsque la dimension constitutionnelle était plus importante pour l'équipe Castonguay dans les pourparlers avec Ottawa, cette dimension était mise en évidence davantage dans les discussions sur les allocations familiales que dans celles sur le revenu minimum garanti et l'aide sociale (qui invitaient à tenir compte du RAPC).

Le camp fédéral avait une longueur d'avance sur le camp québécois en étant toujours empressé de tenir compte du RAPC à chaque moment dans ses discussions avec le Québec soit à partir du Livre blanc de Munro, soit à partir des recommandations du volume V. Chaque fois qu'ils songent à une réforme des programmes d'assistance publique qui s'inspirerait de leurs hypothèses ou de celles du Québec, les fédéraux font immédiatement des scénarios d'amendement du RAPC. Au printemps 1971, par exemple, ils songent très sérieusement à introduire des amendements qui permettraient de faire de la place à un test de revenus autant qu'à un test de besoins pour partager les coûts de programmes provinciaux de sécurité du revenu (comme le supplément de revenu de travail) et de services sociaux<sup>24</sup>.

À un moment donné, en mai 1971, dans la fébrilité des délibérations fédérales stimulées par l'approche de Victoria, le ministre Munro avait même suggéré au Cabinet un scénario non orthodoxe dans lequel le fédéral pourrait céder au Québec l'*opting out* définitif du RAPC (Munro, 1971e). Cette hypothèse étonnante a fait long feu. Munro a aussitôt été ramené à l'ordre par l'entourage de Trudeau et ses collègues du Cabinet. Le Cabinet a demandé à Munro d'aller refaire ses devoirs. Il n'était pas question de faire

24. En examinant une riche documentation inédite sur les discussions menées au Cabinet fédéral concernant les négociations avec le Québec sur les politiques sociales et le partage des pouvoirs dans les six mois qui ont précédé la Conférence de Victoria, j'ai constaté que de nombreux scénarios de modification du RAPC avaient été envisagés pour tenir compte des demandes de Castonguay (PRÉFONTAINE, 1971; MUNRO, 1971a, 1971b, 1971c, 1971d, 1971e; LEACH, 1971a, 1971c, 1971d, 1971f; CARTER, 1971b, 1971c). À l'inverse, dans les documents québécois de l'époque, le RAPC est rarement pris en considération. Par exemple, il est presque toujours oublié dans les discours de CASTONGUAY (1970, 1971b). En somme, les positions québécoises étaient préparées en faisant abstraction des règles de financement fédéral comme me l'a confirmé l'entrevue avec Nicole MARTIN (1990).

au Québec des offres qui lui permettraient d'aller dans le sens d'un statut particulier (Carter, 1971b; Leach, 1971b).

Après l'échec de Victoria en juin 1971, Castonguay a continué son combat pour une politique sociale intégrée jusqu'à la fin de l'année 1972 (Hunter, 1972). Sur la défensive, la direction de Santé et Bien-être a tenté de sauver son livre blanc en continuant de faire des scénarios qui impliquaient des amendements au RAPC pour tenir compte des recommandations du volume V (Pépin, 1972a, 1972b, 1972c).

### **Après le « combat de Castonguay » (1973-1976)**

Au début de 1973, une nouvelle phase commence à la suite de l'arrivée de Marc Lalonde à Santé et Bien-être. Le Québec et Castonguay deviennent plus conciliants sur la question du partage des pouvoirs. Ce climat de réconciliation constitutionnelle se prolonge lorsque Claude Forget est ministre des Affaires sociales et colore les positions du Québec lors de la Révision de la sécurité sociale (RSS).

La RSS se prolonge de 1973 à 1978 et nécessite de nombreuses réunions fédérales-provinciales sur la sécurité du revenu et sur les services sociaux. Elle apparaît comme un processus de révision fédérale-provinciale des politiques sociales déclenché en réponse aux demandes québécoises de 1971-1972. Le Québec se doit de collaborer à la révision. La délégation québécoise participe aux divers comités de la RSS, mais avec un enthousiasme modéré, comparativement à celui des délégations des autres provinces. Lorsque le moment arrive en 1975-1976 de prendre position devant des esquisses de programmes concernant le revenu minimum garanti ou les services sociaux et qu'il devient évident que le gouvernement fédéral veut garder un contrôle important, les représentants du Québec sont coincés. Il leur est difficile de dire oui avec empressement. Mais comme ils ont été à l'origine du processus, il leur est encore plus difficile de reculer<sup>25</sup>.

Au cours de cette période, une certaine routine s'installe dans le dossier du renouvellement des accords de non-participation au RAPC. En 1973, ces accords sont prolongés pour une période de deux ans qui couvre les années 1973 et 1974 (Forget et Garneau, 1973; Lalonde et Turner, 1973). Curieusement, après l'année 1974, il n'y a pas eu d'échanges de lettres pour reconduire les accords et cette anomalie perdure jusqu'à la fin du

---

25. Les entrevues avec Jacques BRUNET (1990), Aubert OUELLET (1988), Thomas DUPERRÉ (1988, 1990), Jean-Bernard ROBICHAUD (1988), Michael MENDELSON (1988) et Joseph RYANT (1988) m'ont beaucoup aidé à développer ma vision critique de la Révision de la sécurité sociale vue du Québec. J'assume évidemment la responsabilité de mon évaluation.

gouvernement Bourassa<sup>26</sup>. Le régime des arrangements provisoires continue, mais à l'insu d'un nombre croissant de personnes dans le gouvernement et l'administration publique du Québec.

Pendant que le dossier des arrangements provisoires subit une sorte d'ensevelissement, celui des arrangements fiscaux débloque de la manière escomptée par les propositions fédérales de 1966. En juin 1976, les provinces et le fédéral s'entendent sur la formule du « financement des programmes établis » qui sera utilisée pour préparer une importante législation au printemps 1977.

### **AU TEMPS DE LÉVESQUE-LAZURE (1977-1981) : UNE POSITION CONSTITUTIONNELLE DE SOUVERAINETÉ-ASSOCIATION QUI INTÈGRE MAL LES DOSSIERS DE POLITIQUES SOCIALES**

Paradoxalement, lorsqu'il est arrivé au pouvoir en novembre 1976 avec un programme de « bon gouvernement » et un engagement à tenir un référendum sur la souveraineté-association, le gouvernement du PQ n'était pas bien préparé pour entreprendre, dans les dossiers de politiques sociales, une action conséquente sur le plan de son option constitutionnelle. Certes, ce nouveau gouvernement avait une vision à moyen terme du rapatriement souhaitable des ressources fiscales et des programmes de politiques sociales. Mais à court terme, sur des dossiers comme le retrait des programmes à frais partagés et le projet de loi fédérale sur les services sociaux avancé dans le cadre de la révision de la sécurité sociale, le nouveau gouvernement souverainiste se trouvait mal préparé pour prendre position. Pourtant, à la fin de l'année 1976, les échéances ne manquaient pas.

En référence à la *Loi sur le financement des programmes établis* (FPÉ) (Canada, 1977), la marge de manœuvre du PQ était étroite, puisque le gouvernement antérieur avait pratiquement donné l'accord du Québec au FPÉ en juin 1976. Le PQ toutefois avait un préjugé favorable pour la formule du financement global qui paraissait plus acceptable sur le plan constitutionnel que celle des programmes à frais partagés. En outre, cette formule paraissait avantageuse au plan financier, parce que personne ne soupçonnait à l'époque que les subventions « inconditionnelles » qui étaient prévisibles pour l'avenir en 1977 pourraient un jour être révisées à la baisse à partir de décisions unilatérales du gouvernement fédéral.

---

26. La reconduction des accords provisoires pour l'assurance-hospitalisation et pour le RAPC sera légalisée rétroactivement pour les années 1975 à 1977 par le gouvernement du PQ en 1978 (BERNARD, 1978; BÉGIN et CHRÉTIEN, 1978).

La Loi sur le FPÉ de 1977 permettait de réaliser en partie l'opération de nivellement du statut particulier fiscal et social du Québec souhaité depuis longtemps par le ministère fédéral des Finances. Ce nivellement n'était pas réalisé en totalité, parce que le *federal opting out* était appliqué aux programmes de santé et d'éducation post-secondaire, mais pas au RAPC. En vertu du FPÉ de 1977, le RAPC allait curieusement demeurer après 1977 un programme fédéral à frais partagés au sein duquel le Québec allait continuer discrètement à jouir d'un maigre et peu avantageux statut particulier. En effet, le FPÉ, tout en abrogeant la Loi des arrangements provisoires de 1965 telle qu'amendée, stipulait que le Québec, à la différence des autres provinces, continuerait d'avoir 5 points d'impôt sur le revenu des particuliers pour le RAPC (voir le tableau 1). Comme la législation de 1965 était abrogée, cela continuerait à se faire sans signature d'accords. Plus étonnant encore, sans que les règles du jeu ne soient proclamées trop solennellement, le Québec continuerait à demeurer soumis aux conditions fixées en 1965 pour la durée de la phase provisoire : le Québec d'après 1977, tout comme celui de 1965 à 1977, ne pouvait pas devenir pleinement responsable de ses programmes provinciaux concernés par le RAPC. Pour avoir droit au partage des coûts recevables en vertu du RAPC, c'est-à-dire pour toucher la différence entre le total des coûts partageables et le montant représenté par les 5 points d'impôt, il continuerait, sur le plan administratif (réclamations et vérification), à être traité comme une province comme les autres. En d'autres termes, le statut particulier du Québec au sein du RAPC deviendrait de plus en plus symbolique après 1977. Plusieurs gestionnaires fédéraux ou québécois du RAPC l'ont confirmé en entrevue (Yzerman, 1988; Des Byrne, 1990; Bédard, 1990; Duperré, 1988, 1990). Et lorsque cette manche rapide s'est jouée en 1977, peu de personnes au Québec ont perçu les enjeux ! Nos programmes concernés par le RAPC demeureraient donc longtemps encore prisonniers des conditions fixées pour la période provisoire prévue en 1965 comme devant se terminer en 1970 !

Pour les autres programmes concernés dans les domaines de la santé (assurance-hospitalisation et *medicare*) et de l'éducation post-secondaire, la formule du FPÉ se résume à ceci<sup>27</sup> : 13,5 % de points d'impôt sur le revenu des particuliers sont transférés à toutes les provinces. À la différence des autres provinces, le Québec reçoit un transfert fiscal additionnel de 8,5 %. Le reste des transferts prévus prennent la forme de versements de péréquation (en fonction des points d'impôt transférés) et de transferts financiers calculés chaque année en tenant compte de la population, de la croissance

---

27. Pour une explication claire de la *Loi sur le financement des programmes établis* et de son évolution après 1977, voir DUPERRÉ (1987).

du PNB, etc. Pour le Québec, les arrangements fiscaux de 1977 signifiaient la fin des arrangements provisoires pour l'assurance-hospitalisation (16 points d'impôt) et pour les subventions à l'hygiène (1 point d'impôt). Les arrangements provisoires, pour ces programmes, cessaient, mais sans devenir permanents de la manière prévue par le Québec en 1965. En effet, en raison de la composante transferts financiers de la formule du FPÉ de 1977, la province demeure toujours dépendante des ressources fiscales fédérales et du pouvoir politique qui en découle.

En ce qui concerne la Révision de la sécurité sociale qui était dans sa phase finale en 1976-1978, pour le dossier des services sociaux (CNBES, 1978; Canada, 1981, Vaillancourt, 1991a), l'arrivée du PQ et la position adoptée par le ministre Denis Lazure dans certaines réunions fédérales-provinciales au début de l'année 1977 eurent un impact majeur et marquèrent un virage important par rapport à la politique adoptée sous le gouvernement antérieur. En référence au projet de loi fédéral C-57 sur les services sociaux, auquel le Québec, sous le gouvernement antérieur, avait pratiquement donné son accord de principe, une nouvelle position fut adoptée, lorsque Lazure exprima au nom du nouveau gouvernement, en juin 1977, un net et brutal désaccord (Kronberg, 1977; Duperré, 1988 et 1990; Robichaud, 1988)<sup>28</sup>. Combiné à d'autres facteurs, ce refus du Québec n'a pas été étranger à la mort au feuilleton du Parlement fédéral, en 1977, du projet de loi C-57.

Quelques mois plus tard, ce projet de loi a été remplacé par un nouveau, le C-55, intitulé projet de *Loi sur le financement des services sociaux*. Le nouveau devis de programme fédéral sur les services sociaux n'était plus structuré selon la formule des programmes à frais partagés, mais selon celle du financement global. Le Québec donna son accord. La volonté politique du gouvernement fédéral était chancelante. En 1978, le projet C-55 était également retiré. Le processus de la RSS se terminait en queue de poisson.

Pour le reste, le gouvernement du PQ n'a pas fait preuve d'originalité sur le plan constitutionnel dans la gestion des politiques sociales. Il a continué de gérer sans bruit l'*opting out* du RAPC comme au temps de Bourassa. Il s'est accommodé des rigidités du RAPC sans protester, sauf en 1979, quand il s'est fait refuser par Ottawa le partage des coûts du SUPRET, un nouveau programme de supplément de revenu pour les pauvres qui

28. Le projet de loi C-57 sur les services sociaux se situait dans la tradition des programmes à frais partagés. Le devis était fort complexe et les conditions de partage de coûts étaient détaillées et nombreuses.

travaillent. Le fédéral refusa d'en partager les coûts, parce qu'il impliquait un test de revenus au lieu d'un test de besoins.

Puis, il y eut le référendum de 1980 et ses lendemains amers qui reléguèrent, plus que jamais, la dimension constitutionnelle des politiques sociales aux oubliettes !

## CONCLUSION

Au cours des quinze premières années de l'histoire du RAPC, le Québec a joui d'un certain statut particulier en référence au RAPC. Ce statut particulier a été défini d'abord par la Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires) de 1965 appliquée au Québec de 1965 jusqu'à 1977 et ensuite par la *Loi sur le financement des programmes établis* de 1977 qui abrogeait les arrangements provisoires pour tous les programmes, sauf pour le RAPC. C'est ainsi qu'après 1977, le statut particulier du Québec au sein du RAPC a perduré. Mais fort curieusement, les modalités de la période provisoire de cinq ans acceptées en 1965 et prolongées au début des années 70 ont été maintenues après 1977. Cela signifie que le Québec continue d'être la seule province canadienne à jouir d'un abattement de 5 points d'impôt sur le revenu des particuliers en vertu de sa « non-participation » au RAPC. Mais comme le régime de la période provisoire prévue pour cinq ans en 1965 prévaut encore après 1977, le Québec demeure soumis aux conditions des années 60. Il ne récupère pas la pleine responsabilité de ses programmes et encore moins une pleine compensation fiscale. Il doit envoyer toutes les réclamations à Ottawa et demeurer ouvert aux visites des fonctionnaires et vérificateurs fédéraux. Donc, le statut particulier du Québec sur le RAPC, après 1970 et 1977, est un statut particulier étriqué et symbolique qui ne comporte aucun avantage politique et une kyrielle d'inconvénients administratifs. C'est le contraire de celui auquel le Québec aspirait dans les années 60.

Tout cela n'était pas un effet de hasard. L'examen de l'évolution des luttes et négociations Québec-Ottawa au cours des années 1966-1981 a révélé que la détermination politique du gouvernement fédéral pour banaliser le statut particulier du Québec sous le RAPC a été plus cohérente et consistante que celle du gouvernement du Québec pour le maintenir et le consolider.

Au fédéral, au cours de la période, par delà les personnes et les gouvernements, c'est la même orientation politique anti-statut particulier qui est appliquée. Le partage des tâches dans l'appareil gouvernemental demeure le même. Le dossier est géré par des bureaucrates qui reçoivent



leurs directives des politiciens et leur rendent des comptes. C'est toujours le ministère des Finances qui a le mandat de s'occuper du dossier en se concertant avec les autres ministères concernés, de même qu'avec le Bureau du Premier ministre et le Bureau du Conseil privé.

Au Québec, la compréhension politique des enjeux du dossier change d'un gouvernement à l'autre. Sous le gouvernement Lesage, le dossier était prioritaire et traité par des élus influents qui travaillaient en concertation avec des bureaucrates. Le ministère des Affaires intergouvernementales, sous la direction de Lesage lui-même, avait le mandat de gérer le dossier en se concertant avec les autres ministères concernés.

Mais en cours de route, un glissement s'opère graduellement.

Sous l'Union nationale (1966-1970), les demandes d'*opting out* définitif sont officiellement maintenues, mais la détermination politique fléchit. L'ambivalence politique s'installe. Le Premier ministre a d'autres priorités. Tranquillement, les politiciens commencent à laisser les fonctionnaires se débrouiller avec le dossier.

Pendant les années 70, sous les deux gouvernements de Bourassa, le retrait définitif du RAPC continue d'être demandé à Ottawa, mais d'une façon routinière. Les politiciens s'intéressent de moins en moins au dossier et prennent l'habitude de le reléguer à des fonctionnaires embarrassés, parce que dépossédés de mandats clairs. La responsabilité du dossier passe des Affaires intergouvernementales aux Finances. Les arrangements provisoires perdurent, mais peu de personnes dans le gouvernement semblent au courant de leur raison d'être.

Sous le PQ, la dimension constitutionnelle redevient importante. Cela a des retombées positives dans la conduite de certains dossiers de politiques sociales, mais pas dans celui de l'*opting out* du RAPC dont la signification politique initiale a fini par être oubliée.

En somme, de 1966 à 1981, le Québec, avec ses points d'impôt, n'est pas une province comme les autres au sein du RAPC. En 1966, cette situation particulière manifestait l'aspiration du Québec à maîtriser ses programmes de politiques sociales. En 1981, elle était devenue le symbole désuet de combats anciens et une source d'ennuis administratifs.

**Bibliographie (entrevues incluses)**

- BEAULIEU, M. (1969). *Beaulieu à Benson*, 26 novembre, 2 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-08.
- BEAULIEU, M. (1970a). *Beaulieu à Benson*, 2 mars, 3 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508.
- BEAULIEU, M. (1970b). *Beaulieu à Benson*, 16 mars, 2 p. ANC, RG 19, vol. 5414, dos. 5646-05, par. 4.
- BÉDARD, A. (1990). *Entrevue faite par Yves Vaillancourt avec André Bédard à Sainte-Foy le 13 juin 1990*, texte validé, 38 p.
- BÉGIN, M. et J. CHRÉTIEN (1978). *Bégin et Chrétien à Parizeau et Lazure*, Ottawa, novembre, 3 p.
- BÉLANGER, M. (1972a). *Bélangier à Shoyama*, 4 mai, 1 p. ANC, RG 19, vol. 5513, dos. 5646-03-2, par. 3.
- BÉLANGER, M. (1972b). *Bélangier à Shoyama*, 14 décembre, 1 p. ANC, RG 19, vol. 5513, dos. 5646-03-2, par. 3.
- BENSON, E. J. (1969a). *Benson à Beaulieu*, 10 octobre, 2 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-08.
- BENSON, E. J. (1969b). *Benson au Comité du Cabinet sur les relations fédérales-provinciales*, 1<sup>er</sup> décembre, 7 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-08.
- BENSON, E. J. (1969c). *Benson à Beaulieu*, 23 décembre, 2 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-08.
- BENSON, E. J. (1970a). *Benson à Beaulieu*, 2 mars, 3 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-08.
- BENSON, E. J. (1970b). *Benson au Cabinet*, 29 juin, 4 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-08.
- BERNARD, L. (1978). *Arrêté en conseil 3598-78 concernant les accords de non-participation intervenus entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral relativement au programme d'assurance-hospitalisation et au programme spécial de bien-être*, Québec, 15 novembre, 2 p.
- BERNARD, L. (1991). *Entrevue faite par Yves Vaillancourt avec Louis Bernard à Montréal le 17 juillet 1991*, transcription non validée, 18 p.
- BRUNET, J. (1990). *Entrevue faite par Yves Vaillancourt avec Jacques Brunet à Québec le 6 juin 1990*, transcription validée, 23 p.
- BRYCE, R. B. (1969a). *Bryce à Benson*, 10 octobre, 1 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-08.
- BRYCE, R. B. (1969b). *Bryce à Shoyama*, 30 octobre, 1 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-06, par. 1.
- BRYCE, R. B. (1969c). *Notes for Discussion with Quebec Officials Thursday*, 28 octobre, 1 p.
- BRYCE, R. B. (1969d). *Bryce à Shoyama*, 9 décembre, 1 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-08.

- BRYCE, R. B. (1970a). *Bryce à Shoyama*, 22 janvier, 1 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-06, par. 1.
- BRYCE, R. B. (1970b). *Bryce à Benson*, 2 février, 4 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-08.
- BRYCE, R. B. (1971a). *Bryce à Trudeau*, 5 février, 2 p. ANC, RG 29/85-86/343, vol. 28, dos. 3301-3-C8, par. 1.
- BRYCE, R. B. (1971b). *Bryce au Cabinet*, 1<sup>er</sup> mars, 6 p. ANC, RG 29/85-86/343, vol. 28, dos. 3301-3-C8, par. 1.
- BRYCE, R. B. (1971c). *Points for more General Discussion with Castonguay on Social Policy*, 23 mars, 2 p. ANC, RG 29/85-86/343, vol. 28, dos. 3301-3-C8, par. 1.
- BRYCE, R. B. (1971d). *Suggested Approach to Family Allowances and Related Matters*, 23 mars, 3 p. ANC, RG 29/85-86/343, vol. 28, dos. 3301-3-C8, par. 1.
- BRYCE, R. B. (1971e). *Bryce au Cabinet*, 30 mars, 4 p. ANC, RG 29/85-86/343, vol. 28, dos. 3301-3-C8, par. 2.
- BRYCE, R. B. (1971f). *Bryce au Cabinet*, 20 juin, 9 p. ANC, RG 29/85-86/343, vol. 28, dos. 3301-3-C8, par. 2.
- BYRNE, D. J. (1990). *Entrevue faite par Yves Vaillancourt avec Desmond J. Byrne à Ottawa le 27 juin 1990*, transcription validée, 26 p.
- CANADA (1965). *Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires)*, dans *Statuts du Canada, 1965*, chap. 54.
- CANADA (1966). *Régime d'assistance publique du Canada*, dans *Statuts du Canada, 1966-67*, chap. 45.
- CANADA (1969a). *Sécurité du revenu et services sociaux*, Ottawa, 125 p.
- CANADA (1969b). *Les subventions fédérales-provinciales et le pouvoir de dépenser du Parlement canadien*, Ottawa, 11 juin, 59 p.
- CANADA (1970). *Loi n° 1 de 1970 portant affectation de crédits*, dans *Statuts du Canada, 1969-1970*, chap. 24, Annexe, ministère des Finances, crédit 5 b.
- CANADA (1971). *Loi n° 1 de 1971 portant affectation de crédits*, dans *Statuts du Canada, 1970-1971*, chap. 25, Annexe, ministère des Finances, crédit 7 b.
- CANADA (1972). *Loi permettant de faire certains paiements fiscaux aux provinces, autorisant la conclusion d'accords de perception fiscale avec les provinces et modifiant la Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires)*, dans *Statuts du Canada, 1972*, chap. 8.
- CANADA (1977). *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les financement des programmes établis*, dans *Statuts du Canada, 1977*, chap. 10.
- CANADA (1981). *Le fédéralisme fiscal au Canada, Rapport du Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, Ottawa, Chambre des communes, 230 p.
- CARTER, F. A. G. (1971a). *Carter au Cabinet*, 1<sup>er</sup> avril, 2 p. ANC, RG 29/85-86/343, vol. 28, dos. 3301-3-C8, par. 2.
- CARTER, F. A. G. (1971b). *Carter au Cabinet*, 29 avril, 3 p. ANC, RG 29/85-86/343, vol. 28, dos. 3301-3-C8, par. 2.

- CARTER, F. A. G. (1971c). *Proposals for Amending the Canada Assistance Plan, relevé de la décision prise par le Cabinet dans sa réunion du 6 mai, 7 mai*, 2 p. ANC, RG 29/85-86/343, vol. 28, dos. 3301-3-C8, par. 2.
- CASTONGUAY, C. (1970). *Allocution devant le Club Kiwanis Saint-Laurent*, 7 octobre, texte dactylographié, 26 p.
- CASTONGUAY, C. (1971a). *Castonguay à Benson*, 1<sup>er</sup> mars, 1 p. ANC, RG 29, vol. 1526, dos. 201-16-1B.
- CASTONGUAY, C. (1971b). *Allocution prononcée devant les étudiants de maîtrise en science de l'administration à l'Université Laval*, 15 avril, texte dactylographié, 15 p.
- CASTONGUAY, C. et G. NEPVEU (1967). *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, vol. I : *L'assurance-maladie*, Québec, Gouvernement du Québec.
- CASTONGUAY, C. et G. NEPVEU (1971a). *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, vol. V : *La sécurité du revenu*, Québec, Gouvernement du Québec, tome I.
- CASTONGUAY, C. et G. NEPVEU (1971b). *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, vol. V : *La sécurité du revenu*, Québec, Gouvernement du Québec, tome II.
- CASTONGUAY, C. et G. NEPVEU (1972a). *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, vol. VI : *Les services sociaux*, Québec, Gouvernement du Québec, tome I.
- CASTONGUAY, C. et G. NEPVEU (1972b). *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, vol. VI : *Les services sociaux*, Québec, Gouvernement du Québec, tome I.
- CASTONGUAY, C. et R. GARNEAU (1972). *Castonguay et Garneau à Munro et Turner*, 2 mai, 1 p. ANC, RG 19, vol. 5513, dos. 5646-03-2, par. 3.
- CLOUTIER, J.-P. (1969a). *Mémoire du gouvernement du Québec*, Conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être social tenue à Ottawa, 16 et 17 janvier, 15 p.
- CLOUTIER, J.-P. (1969b). *Mémoire du gouvernement du Québec*, Conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être social tenue à Victoria, 2 et 3 octobre, 14 p.
- CLOUTIER, J.-P. (1991). *Entrevue faite par Yves Vaillancourt avec Jean-Paul Cloutier à Québec le 27 février 1991*, transcription validée, 35 p.
- CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL (CNBES) (1978). *Le gouvernement fédéral et les services sociaux*, Ottawa, CNBES, mars, 20 p.
- DUPERRÉ, T. (1987). *La perspective fédérale-provinciale*, Annexe n° 32 du Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, Les Publications du Québec, Québec, 42 p.
- DUPERRÉ, T. (1988). *Entrevue faite par Yves Vaillancourt avec Thomas Duperré à Québec le 18 mai 1988*, transcription validée, 13 p.
- DUPERRÉ, T. (1990). *Entrevue faite par Yves Vaillancourt avec Thomas Duperré à Québec le 18 avril 1990*, transcription validée, 5 p.

- FORGET, C. E. et R. GARNEAU (1973). *Forget et Garneau à Lalonde et Turner*, 10 décembre, 2 p. ANC, RG 19, vol. 5513, dos. 5646-03-2, par. 3.
- GARNER, J. (1973). *Garner à Goyette*, 28 mars, 9 p. ANC, RG 19, vol. 5514, dos. 5646-5-2, par. 6.
- GOYETTE, P. (1973). *Goyette à Reisman*, 31 juillet, 2 p. ANC, RG 19, vol. 5513, dos. 5646-03-2, par. 3.
- HANEY, W. L. (1969a). *Haney à Shoyama*, 22 octobre, 2 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-08.
- HANEY, W. L. (1969b). *Haney à Bryce*, 23 octobre, 1 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-08.
- HANEY, W. L. (1969c). *Haney à Bryce*, October 27, about *Established Programs Act*, 3 novembre, 3 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-06, par. 1.
- HANEY, W. L. (1970a). *Haney à Rubinoff*, 23 juillet, 4 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-06, par. 1.
- HANEY, W. L. (1970b). *Summary Record. Interdepartmental Committee on Federal Withdrawal from Social Policy Shared-Cost Arrangements*. First meeting, 17 novembre, 4 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-06, par. 1.
- HUNTER, J. (1972). *La Conférence des ministres provinciaux du Bien-être à Victoria des 27-28 novembre 1972, rapport confidentiel préparé à partir de notes de John Osborne*, Ottawa, Conseil privé, 21 décembre, 22 p. ANC, RG 29, vol. 1605, dos. 5.
- JOHNSON, A. W. (1967). « Résumé de la proposition relative aux régimes à frais partagés, présenté par le ministre des Finances aux conférences fédérales-provinciales sur la fiscalité, à l'automne de 1966 », *Procès-verbal de la réunion du Conseil national du bien-être social, les 19 et 20 janvier*, Ottawa, annexe C, 39-44.
- JOHNSON, A. W. (1970). *Johnson à Osbaldeston*, 24 novembre, 4 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-06, par. 1.
- JOHNSON, D. (1966a). « Déclaration de l'Honorable Daniel Johnson, Premier ministre de la province de Québec, au Comité sur le régime fiscal fédéral-provincial à Ottawa le 14 septembre », dans CANADA, *Actes de la 4<sup>e</sup> réunion du Comité fédéral-provincial du régime fiscal, (des 14 et 15 septembre)*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 51-61.
- JOHNSON, D. (1966b). « Déclaration de l'Honorable Daniel Johnson, Premier ministre de la province de Québec, au Comité sur le régime fiscal fédéral-provincial à Ottawa le 26 octobre », dans CANADA, *Actes de la Conférence fédérale-provinciale Ottawa, 24-28 octobre 1966*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 74-77.
- JOHNSON, D. (1990). *Égalité ou indépendance 25 ans plus tard à l'heure du Lac Meech*, (réédition du livre de 1965 avec une préface de Pierre Godin), Montréal, VLB Éditeur, 131 p.
- KRONBERG, S. D. (1977). *Kronberg à Lynn : Outstanding Issues with Provinces*, 8 août, 2 p. ANC, RG 19, vol. 5492, dos. 5513-01, par. 2.
- LALONDE, M. (1973). *Document de travail sur la sécurité sociale au Canada*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 18 avril, 57 p.
- LALONDE, M. et J. TURNER (1973). *Lalonde et Turner à Garneau*, 22 novembre, 4 p. ANC, RG 19, vol. 5513, dos. 5646-03-2, par. 3.

- LEACH, D. J. (1971a). *Implications of Income Security Proposals of Federal and Provincial Governments*, The Cabinet Committee on Federal Provincial Relations, décisions prises à la réunion du 3 février, 3 p.
- LEACH, D. J. (1971b). *Record of Cabinet Decision, Meeting of April 29*, 4 mai. ANC, RG 29/85-86/343, vol. 28, dos. 3301-3-C8, par. 2.
- LEACH, D. J. (1971c). *Record of Cabinet Decision re Proposals for Amending the CAP, Meeting of May 6*, 7 mai, 2 p. ANC, RG 29/85-86/343, vol. 28, dos. 3301-3-C8, par. 2.
- LEACH, D. J. (1971d). *Report on Federal-Quebec Discussions on Social Policy Matters*, relevé des décisions à la réunion du Cabinet du 13 mai, 18 mai, 1 p. ANC, RG 29/85-86/343, vol. 28, dos. 3301-3-C8, par. 2.
- LEACH, D. J. (1971e). *Report on the Constitutional Conference*, relevé des décisions à la réunion du Cabinet du 18 juin, 21 juin, 2 p. ANC, RG 29/85-86/343, vol. 28, dos. 3301-3-C8, par. 2.
- LEACH, D. J. (1971f). *The Constitutional Situation*, relevé des décisions à la réunion du Cabinet du 25 juin, 30 juin, 2 p. ANC, RG 29/85-86/343, vol. 28, dos. 3301-3-C8, par. 2.
- LESAGE, G. (1973). « Politique sociale : Québec met entre parenthèses la primauté législative », *La Presse*, 28 avril, G.
- MARIER, R. (1990a). *Entrevue faite par Yves Vaillancourt avec Roger Marier, à Québec, le 17 mai 1990*, transcription validée, 16 p.
- MARIER, R. (1990b). *Entrevue faite par Yves Vaillancourt avec Roger Marier, à Québec, le 20 juillet 1990*, transcription validée, 20 p.
- MARTIN, N. (1990). *Entrevue faite par Yves Vaillancourt avec Nicole Martin à Montréal, le 12 juin 1990*, transcription validée, 6 p.
- MENDELSON, M. (1988). *Entrevue faite par Yves Vaillancourt avec Michael Mendelson à Winnipeg le 17 mars 1988*, transcription validée, 13 p.
- MINISTÈRES DES FINANCES DU CANADA (MFC) (1968). *Notes on Federal Proposals in Respect of Continuing Well-Established Shared-Cost Programmes*, octobre, 10 p. ANC, RG 19, vol. 5590, dos. 5508-02, par. 5.
- MFC (1970). *Briefing Paper. Federal Position on Withdrawal from Joint Programs with Compensation to the Provinces*, 27 juillet, 5 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-06, par. 1.
- MFC (1971). *Notes on Federal Position Respecting Withdrawal from Major Social Policy Shared-Cost programs*, 3 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-06, par. 2.
- MORIN, C. (1970a). *Morin à Shoyama*, 20 mai, 1 p. ANC, RG 19, vol. 5514, dos. 5646-05, par. 4.
- MORIN, C. (1970b). *Morin à Shoyama*, 14 octobre, 1 p. ANC, RG 19, vol. 5514, dos. 5646-05, par. 4.
- MORIN, C. (1970c). *Morin à Shoyama*, 4 novembre, 2 p. ANC, RG 19, vol. 5514, dos. 5646-05, par. 4.
- MORIN, C. (1972). *Le pouvoir québécois... en négociation*, Montréal, Boréal, 208 p.

- MORIN, C. (1988). *Entrevue faite par Yves Vaillancourt avec Claude Morin, à Sainte-Foy, le 18 mai 1988*, transcription validée, 17 p.
- MORIN, C. (1990). *Entretien téléphonique de Yves Vaillancourt avec Claude Morin le 18 septembre 1990*, transcription non validée, 3 p.
- MORIN, C. (1991). *Mes Premiers ministres*, Montréal, Boréal, 632 p.
- MUNRO, J. (1970). *La sécurité de revenu au Canada*, Ottawa, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, 109 p.
- MUNRO, J. (1971a). *Munro au Cabinet*, 2 février, 5 p. et annexe de 6 p. ANC, RG 19/85-86/343. vol. 28, dos. 3301-3-C6.
- MUNRO, J. (1971b). *Munro au Cabinet*, 26 avril, 5 p. ANC, RG 29/85-86/343, vol. 28, dos. 3301-3-C8, par. 2.
- MUNRO, J. (1971c). *Munro au Cabinet*, 3 mai, 5 p. ANC, RG 29/85-86/343, vol. 28, dos. 3301-3-C8, par. 2.
- MUNRO, J. (1971d). *Munro au Cabinet*, 11 mai, 3 p. ANC, RG 29/85-86/343, vol. 28, dos. 3301-3-C8, par. 2.
- MUNRO, J. (1971e). *Munro au Cabinet*, 31 mai, 3 p. ANC, RG 29/85-86/343, vol. 28, dos. 3301-3-C8, par. 2.
- MUNRO, J. et J. TURNER (1972). *Munro et Turner à Garneau*, 21 mars, 4 p. ANC, RG 19, vol. 5513, dos. 5646-03-2, par. 3.
- OSBORNE, J. E. (1985). « Evolution of the Canada Assistance Plan (CAP) », dans CANADA, *Task Force on Program Review, Service to the Public. Canada Assistance Plan*, Ottawa, Minister of Supply and Services, annexe 3, 57-92.
- OUELLET, A. (1988). *Entrevue faite par Yves Vaillancourt avec Aubert Ouellet, le 23 juin 1988 à Québec*, transcription validée, 18 p.
- PEPIN, G. (1972a). *Summary of the Steps that Have Been Taken to Accommodate Quebec's Point of View*, printemps, 6 p. ANC, RG 29, vol. 1605, dos. 7.
- PEPIN, G. (1972b). *Canada Assistance Plan*, 12 mai, 3 p. ANC, RG 29, vol. 1605, dos. 7.
- PEPIN, G. (1972c). *Income Security*, 16 mai, 3 p. ANC, RG 29, vol. 1605, dos. 7.
- PRÉFONTAINE, N. (1971). *Proposals for Amending the CAP*, Comité du Cabinet sur la politique sociale, réunion du 4 mai, 2 p. et annexe de 3 p. ANC, RG 29/85-86/343, vol. 28, dos. 3301-3-C8, par. 2.
- QUÉBEC (1969a). *Propositions du gouvernement du Québec pour un arrangement définitif sur le retrait de certains programmes conjoints*, Québec, 10 octobre, 10 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-08.
- QUÉBEC (1971). *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, dans *Lois du Québec, 1971*, chap. 48.
- REISMAN, S. S. (1971). *Reisman à Morin*, 25 janvier, 1 p. ANC, RG 19, vol. 5514, dos. 5646-05, par. 5.
- REISMAN, S. S. (1973a). *Reisman à Goyette*, 13 mars, 2 p. ANC, RG 19, vol. 5513, dos. 5646-03-2, par. 3.
- REISMAN, S. S. (1973b). *Reisman à Goyette*, 27 août, 1 p. ANC, RG 19, vol. 5513, dos. 5646-03-2, par. 3.

- REISMAN, S. S. (1973c). *Reisman à Goyette*, 27 novembre, 1 p. ANC, RG 19, vol. 5513, dos. 5646-03-2, par. 3.
- ROBICHAUD, J.-B. (1988). *Entrevue faite par Yves Vaillancourt avec Jean-Bernard Robichaud entre Montréal et Ottawa le 5 mai 1988*, transcription non validée, 7 p.
- ROBERTSON, R. G. (1971). *Robertson à Trudeau*, 4 février, 4 p. ANC, RG 29/85-86/343, vol. 28, dos. 3301-3-C3, par. 1. Texte reproduit intégralement dans *Le Devoir*, 24 octobre 1971, B-10.
- ROY, M. (1973). «Lalonde, ravi, écoute Castonguay exprimer son entière satisfaction», *Le Devoir*, 28 avril, 1-2.
- RUBINOFF, A. S. (1970). *Rubinoff à Calof*, 11 décembre, 1 p. ANC, RG 19, vol. 5514, dos. 5646-05, par. 4.
- RYANT, J. (1988). *Entrevue faite par Yves Vaillancourt avec Joseph Ryant à Winnipeg le 11 mars 1988*, transcription non validée, 15 p.
- SHARP, M. W. (1966a). «Déclaration de l'Honorable M. W. Sharp, ministre des Finances du Canada, au Comité sur le régime fiscal fédéral-provincial à Ottawa le 14 septembre», dans Canada, *Actes de la 4e réunion du Comité fédéral-provincial du régime fiscal, (des 14 et 15 septembre)*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 11-31.
- SHARP, M. W. (1966b). «Déclaration de l'Honorable M. W. Sharp, ministre des Finances du Canada, au Comité sur le régime fiscal fédéral-provincial à Ottawa le 26 octobre», dans CANADA, *Actes de la Conférence fédérale-provinciale Ottawa, 24-28 octobre 1966*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 65-70.
- SHOYAMA, T. K. (1970a). *Shoyama à Morin*, 28 avril, 3 p. ANC, RG 19, vol. 5514, dos. 5646-05, par. 4.
- SHOYAMA, T. K. (1970b). *Shoyama à Morin*, 26 mai, 2 p. et 1 p. d'annexe, ANC, RG 19, vol. 5514, dos. 5646-05, par. 4.
- SHOYAMA, T. K. (1970c). *Shoyama à Morin*, 2 juillet, 2 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-06, par. 1.
- SHOYAMA, T. K. (1972a). *Shoyama à Bélanger*, 19 avril, 1 p. ANC, RG 19, vol. 5513, dos. 5646-03-2, par. 3.
- SHOYAMA, T. K. (1972b). *Shoyama à Bélanger*, 31 octobre, 3 p. ANC, RG 19, vol. 5513, dos. 5646-03-2, par. 3.
- VAILLANCOURT, Y. (1991a). «Le Régime d'assistance publique du Canada : revue de la littérature québécoise et canadienne», *Canadian Review of Social Policy/Revue canadienne de politique sociale*, n° 27, mai, 20-33.
- VAILLANCOURT, Y. (1991b). «Il y a 20 ans, Bourassa à la veille de Victoria», *Le Devoir*, 24-25 octobre.
- VAILLANCOURT, Y. (1992a). «Les origines du RAPC examinées en mettant l'accent sur le rôle du ministère des Finances : une lecture québécoise (1960-1966)», article soumis à la *Canadian Review of Social Policy/Revue canadienne de politique sociale*, pour le n° 29 en mai ou le n° 30 en novembre.



- VAILLANCOURT, Y. (1992b). « Un bilan québécois des quinze premières années du Régime d'assistance publique du Canada (1966-1981) : la dimension sociale », article soumis à *Service social*, vol. 41, n° 1, mai.
- VEILLEUX, G. (1968a). *Veilleux à Shoyama*, 2 mai, 7 p. ANC, RG 19, vol. 4854, dos. 5508-2, par. 4.
- VEILLEUX, G. (1968b). *Veilleux à Shoyama*, 11 juin, 2 p. ANC, RG 19, vol. 4854, dos. 5508-2, par. 4.
- VEILLEUX, G. (1968c). *Discussion Paper on Federal Proposal with Respect to Well-Established Shared-Cost Programs*, 23 septembre, 3 p. ANC, RG 19, vol. 5490, dos. 5508-02, par. 5.
- WILLARD, J. W. (1969a). *Willard Report*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, volume I (rapport jamais rendu public).
- WILLARD, J. W. (1969b). *Willard Report*, Ottawa, Bureau du Conseil privé, volume II (rapport jamais rendu public).
- YZERMAN, R. (1988). *Entrevue faite par Yves Vaillancourt avec Ron Yzerman à Ottawa le 8 juin 1988*, transcription validée, 20 p.