

par Joseph Facal

POURQUOI LE QUÉBEC A ADHÉRÉ AU CONSENSUS DES PROVINCES SUR L'UNION SOCIALE

The government of Quebec has for five decades consistently opposed the federal government's use of its spending power in areas of provincial jurisdiction. This text explains the importance for Quebec of obtaining a right of opting out with full compensation for any new or modified program initiated by the federal government in domains coming under Quebec's jurisdiction. Quebec has been able to support the provincial consensus on the Framework Agreement on the Social Union because it calls for opting out with full compensation.

La question du pouvoir fédéral de dépenser est au cœur de la problématique des relations Québec-Ottawa. Après s'être accaparé d'importantes ressources fiscales au moment de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fédéral s'est servi de ces ressources au lendemain de la guerre pour financer des initiatives ou des programmes unilatéraux ou conjoints dans des secteurs relevant de la compétence des provinces. Par son pouvoir de dépenser, le gouvernement fédéral s'ingère progressivement dans les programmes sociaux en orientant les choix des provinces en matière de santé, d'éducation postsecondaire, de sécurité du revenu et de services sociaux.

Les gouvernements successifs du Québec ont depuis plus de 50 ans dénoncé constamment cette volonté d'Ottawa d'utiliser son pouvoir de dépenser pour s'approprier la capacité et la responsabilité du Québec d'établir ses propres priorités. Peu importe le parti politique ou l'option qu'ils privilégiaient quant au statut politique du Québec, les gouvernements québécois se sont systématiquement opposés au pouvoir fédéral de dépenser. À défaut d'obtenir son abolition et un nouveau partage des ressources fiscales assurant un équilibre entre celles-ci et les responsabilités qu'il assume notamment en matière sociale, le Québec n'a cessé de revendiquer depuis plus d'un demi-siècle l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser dans les secteurs relevant de sa responsabilité par le biais d'un droit de retrait avec pleine compensation financière.

La décision récente du gouvernement du Québec de participer aux négociations relatives au projet d'entente-cadre sur l'union sociale s'inscrit dans une perspective de continuité historique. La participation du Québec à ces négociations est liée au consensus interprovincial sur le droit de retrait avec pleine compensation financière. Pour l'essentiel, ce consensus des premiers ministres, intervenu lors de leur conférence annuelle à Saskatoon en août, prévoit que toute province peut se retirer de tout programme social pan-canadien nouveau ou modifié avec une pleine compensation financière du gouvernement fédéral dans la mesure où la compensation est utilisée pour une mesure se situant dans les mêmes champs d'activités prioritaires que les programmes pancanadiens.

Ce consensus interprovincial reflète la position historique du Québec à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser. Pour le Québec, seul un véritable droit de retrait avec pleine compensation financière peut assurer concrètement le respect de ses responsabilités en matière de programmes sociaux. Un tel droit de retrait aurait pour effet de préserver la capacité et la liberté actuelles du Québec de mettre en œuvre des programmes sociaux adaptés à sa réalité et aux besoins de sa population, en lui conférant la flexibilité à cet égard. C'est par le biais d'un tel droit de retrait, obtenu en 1964, dans le cadre du programme canadien de prêts aux étudiants, que le Québec a pu jeter les bases de son régime actuel d'aide financière aux étudiants intégrant des prêts et des bourses, signifiant par là la volonté constante des gouvernements québécois de soutenir financièrement l'enseignement postsecondaire. Trente ans plus tard, grâce au régime québécois d'aide financière aux étudiants et au soutien constant de l'État au financement des collèges et universités, les frais de scolarité des institutions québécoises et le taux d'endettement des étudiants québécois sont aujourd'hui, et de loin, les moins élevés au Canada.

S'il avait pu compter sur un tel droit de retrait pour les programmes sociaux, le Québec aurait pu se retirer de la prestation canadienne pour enfants avec pleine compensation sans empêcher le gouvernement fédéral et les autres gouvernements de la mettre en œuvre

ailleurs au Canada. La compensation aurait alors permis au Québec de poursuivre sa politique familiale déjà en vigueur en bonifiant son régime intégré d'allocations familiales plutôt que de se retrouver dans une situation de dédoublement où des familles québécoises reçoivent des chèques des deux gouvernements. De même, le Québec aurait pu choisir de réinvestir une partie de la compensation dans le développement du réseau des centres de la petite enfance. Suite au refus fédéral de lui consentir une compensation, le Québec n'a eu d'autre choix que d'apporter des réajustements substantiels à son régime d'allocations familiales. Au bout du compte, ce sont les familles québécoises qui subissent les inconvénients de cet éclatement des services.

De même, l'on comprend mal que la logique qui a prévalu dans le cas du droit de retrait accordé au Québec pour le programme canadien des prêts aux étudiants ne puisse pas aujourd'hui s'appliquer dans le cas de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, dont les activités concernent l'éducation, un domaine qui relève de la compétence exclusive du Québec. Les activités de la Fondation se traduisent par un dédoublement inefficace qui compliquera l'administration du régime québécois de prêts et bourses. Là encore, ce sont les étudiants et étudiantes québécois qui subiront, si le gouvernement fédéral maintient sa décision, les inconvénients de cet éclatement des services.

La même logique pourrait bientôt s'appliquer si la volonté du gouvernement fédéral se concrétisait d'aller de l'avant avec un programme pancanadien de soins à domicile sans égard aux responsabilités et aux interventions actuelles des provinces en cette matière. Quel sera l'impact d'un tel programme pancanadien sur le modèle d'intervention original dont le Québec s'est doté en cette matière par la mise en place du réseau des CLSC (centres locaux de services communautaires) ? Les Québécois et Québécoises devront-ils là aussi subir les inconvénients de la position dogmatique du gouvernement fédéral ?

Comment le Québec peut-il ne pas être inquiet de la prolifération d'initiatives fédérales en matière de politiques sociales passant outre à la responsabilité des provinces après que le gouvernement fédéral se soit dégagé une marge de manoeuvre budgétaire sur leur dos par des coupures substantielles dans ses transferts aux provinces ? Le gouvernement fédéral rétorquera qu'il s'est engagé lors du Discours du trône de février 1996 à ne plus utiliser son pouvoir de dépenser pour créer de nouveaux programmes à frais partagés dans des domaines de compétence exclusive des provinces sans le consentement de la majorité des provinces et en

accordant une compensation à toute province qui s'en retire à condition que celle-ci adopte un programme équivalent ou comparable.

Or, cet engagement ne veut rien dire dans les faits puisqu'il se limite aux nouveaux programmes cofinancés. Dans les faits, depuis 1996, le gouvernement fédéral a financé lui-même à 100 p. 100 pas moins de six nouvelles initiatives pour lesquelles le droit de retrait ne s'applique pas : prestation canadienne pour enfants, fondation canadienne des bourses d'étude du millénaire, fonds d'adaptation pour les services de santé, stratégie emploi-jeunesse, fondation canadienne pour

l'innovation et programme d'employabilité pour les personnes

handicapées. Ce sont autant de dédoublements et de chevauchements coûteux avec les programmes québécois déjà existants.

Dans un tel con-

texte, le gouvernement du Québec n'a d'autre choix que celui de maintenir et de réaffirmer sa position historique fondée sur un droit de retrait avec pleine compensation financière pour toute intervention fédérale dans un domaine social, comme la santé ou l'éducation, qui relève de sa compétence.

Seul un véritable droit de retrait peut permettre au Québec de continuer à élaborer et à développer des instruments originaux d'intervention sociale comme les CLSC ou les centres de petite enfance répondant à sa réalité et aux préoccupations de ses citoyens. Ces mêmes instruments originaux d'intervention sociale sont au cœur de l'identité québécoise. Pour échapper au moule pancanadien, seul un droit de retrait peut permettre de reconnaître la différence et la spécificité du Québec en lui donnant le moyen de continuer à les assumer en matière de programmes sociaux.

La position du gouvernement du Québec sur l'obtention d'un droit de retrait pleinement compensé en regard des initiatives fédérales en matière sociale prend racine dans la conviction profonde du gouvernement québécois qu'il s'agit là du moyen privilégié, dans le régime fédéral actuel, pour assurer au peuple québécois l'épanouissement de son identité et de son originalité dans la manière de répondre à ses besoins propres.

Monsieur **Joseph Facal** est député de Fabre et ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes.

Pour le Québec, seul un véritable droit de retrait avec pleine compensation financière peut assurer concrètement le respect de ses responsabilités en matière de programmes sociaux.