

Position historique du Québec sur le pouvoir fédéral de dépenser 1944-1998

Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes
Direction des politiques institutionnelles et constitutionnelles
Ministère du Conseil exécutif
Juillet 1998

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

1. Gouvernements de M. Maurice Duplessis et de M. Paul Sauvé (1944-1960)

A. Position générale à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser

B. Illustration de la position du Québec en matière d'éducation, de santé et de services sociaux

- a) Les programmes à frais partagés
- b) Les allocations familiales
- c) Les subventions aux universités

2. Gouvernement de M. Jean Lesage (1960-1966)

A. Position générale à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser

B. Illustration de la position du Québec en matière d'éducation, de santé et de services sociaux

- a) Les allocations scolaires et le programme de prêts et bourses aux étudiants
- b) Le régime des rentes
- c) Le retrait du Québec des programmes à frais partagés « établis »

3. Gouvernements de M. Daniel Johnson (père) et de M. Jean-Jacques Bertrand (1966-1970)

A. Position générale à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser

B. Illustration de la position du Québec en matière d'éducation, de santé et de services sociaux

- a) L'éducation
- b) La santé et les services sociaux

4. Premier gouvernement de M. Robert Bourassa (1970-1976)

A. Position générale à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser

B. Illustration de la position du Québec en matière d'éducation, de santé et de services sociaux

a) La politique sociale

b) L'assurance-maladie

5. Gouvernements de M. René Lévesque et de M. Pierre Marc Johnson (1976-1985)

A. Position générale à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser

B. Illustration de la position du Québec en matière d'éducation, de santé et de services sociaux

a) La santé et les services sociaux

b) L'éducation

6. Second gouvernement de M. Robert Bourassa et gouvernement de M. Daniel Johnson (fils) (1985-1993)

A. Position générale à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser

B. Illustration de la position du Québec en matière d'éducation, de santé et de services sociaux

a) L'éducation

b) La santé et les services sociaux

7. Gouvernements de M. Jacques Parizeau et de M. Lucien Bouchard (1994-)

A. Position générale à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser

B. Illustration de la position du Québec en matière d'éducation, de santé et de services sociaux

a) Nouvelles interventions fédérales

b) L'union sociale canadienne

Conclusion

Introduction

Le pouvoir fédéral de dépenser constitue un aspect des plus controversés du fédéralisme canadien. En effet, les importantes ressources fiscales dont dispose le gouvernement fédéral ont incité ce dernier, surtout depuis la Seconde Guerre mondiale, à s'immiscer dans les champs de compétence exclusive des provinces en créant des programmes soit de façon unilatérale, soit au moyen de subventions conditionnelles. Le gouvernement fédéral tente donc, par le pouvoir de dépenser, de jouer un rôle dominant dans les domaines qui ne relèvent pourtant pas de sa compétence, comme l'éducation, la santé et les services sociaux.

Les gouvernements successifs du Québec ont dénoncé constamment et sans équivoque cette tentative d'appropriation par le gouvernement fédéral de la capacité du Québec d'établir ses propres priorités. Indépendamment du parti politique qu'ils représentaient et du statut politique qu'ils favorisaient pour le Québec, ces gouvernements se sont opposés de façon systématique au pouvoir fédéral de dépenser :

premièrement, en réclamant le retrait du gouvernement fédéral des champs de compétence du Québec et un nouveau partage des ressources financières qui permettrait au Québec de disposer d'une base fiscale à la mesure de ses responsabilités législatives et sociales; deuxièmement, en faisant valoir que l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser était contraire au partage des compétences et à l'esprit même du fédéralisme; troisièmement, en exprimant l'importance, pour le peuple québécois, de conserver la pleine maîtrise de ses choix dans des domaines essentiels au maintien et au développement de sa spécificité; enfin, en démontrant que, dans ses champs de compétence, le gouvernement du Québec est le mieux placé pour mettre sur pied des programmes dans l'intérêt des Québécoises et des Québécois.

Ce document retrace, à l'aide de citations des premiers ministres ainsi que de certains ministres québécois, les positions constantes du Québec à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser, depuis la Conférence fédérale-provinciale sur le rétablissement en 1946 jusqu'aux discussions actuelles sur l'union sociale canadienne. Le texte est divisé en sept parties, chacune correspondant à un gouvernement. Pour chaque gouvernement, le pouvoir fédéral de dépenser est abordé en deux sections : la première traite des positions du Québec à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser en général; la deuxième offre quelques illustrations de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser et de sa contestation par le Québec en matière d'éducation, de santé et de services sociaux.

1. Gouvernements de M. Maurice Duplessis et de M. Paul Sauvé (1944-1960)

A. Position générale à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser

En tant que premier ministre, M. Maurice Duplessis défend l'autonomie complète du Québec dans les champs de compétence que lui reconnaît la Constitution canadienne :

Dans l'esprit de la Confédération il existe et doit exister deux autorités souveraines : l'autorité centrale dans la sphère de sa juridiction et l'autorité provinciale dans la sphère de sa juridiction. Notre régime de gouvernement est fondé sur le principe de l'autonomie complète des provinces¹.

Le gouvernement de M. Duplessis manifeste à de nombreuses reprises son opposition à l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser. Ayant vu le gouvernement fédéral occuper les trois champs de taxation majeurs (impôt sur le revenu des particuliers, impôt sur le revenu des entreprises, impôt sur les successions), le gouvernement du Québec insiste pour que soit rétabli l'équilibre fiscal dans la fédération canadienne. Ainsi, le Québec demande au gouvernement fédéral de se retirer de certaines sources de taxation afin que les provinces puissent récupérer la base fiscale nécessaire pour exercer pleinement leurs propres compétences plutôt que de dépendre des subventions fédérales.

C'est l'une des prérogatives essentielles des provinces autonomes de pouvoir prélever, par voie de taxation directe et de la manière qu'elles jugent à propos, les deniers nécessaires au bon fonctionnement des services publics ainsi qu'à la mise en vigueur des lois adoptées par leur Parlement, non seulement pour répondre aux besoins immédiats mais aussi pour pratiquer une politique d'avenir, car gouverner c'est prévoir.

Le système fédératif qui, fondamentalement, comporte une attribution des tâches publiques doit comporter également une répartition corrélative des sources de revenus. À quoi servirait aux provinces de posséder les pouvoirs législatifs et administratifs les plus étendus si, par ailleurs, elles étaient empêchées de prélever les deniers qu'exige l'exercice de ces pouvoirs?

Un gouvernement central qui s'approprierait les sources de taxation réduirait, en fait, les provinces à l'impuissance législative. En effet une province qui n'aurait d'autres revenus que les subsides fédéraux deviendrait une sorte d'organisme inférieur, sous la tutelle de l'autorité qui pourrait lui mesurer ses moyens de subsistance. En d'autres termes, elle remplacerait les guides qui permettent de conduire par des menottes qui paralysent et qui assujettissent [sic]. Elle donnerait à autrui la clef de sa maison, clef qui symbolise bien les pouvoirs fiscaux et qui démontre qu'on est maître chez soi, comme nous le désirons et comme nous avons le droit de l'être.

La constitution canadienne reconnaît aux provinces le pouvoir exclusif de légiférer en des matières d'une très grande importance, notamment en ce qui concerne l'éducation, [...] les hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité. [...] Une législation progressive dans ces domaines entraîne nécessairement des dépenses considérables et, de toute évidence, comporte pour les provinces le pouvoir de prélever les deniers nécessaires à ces fins. Les pouvoirs fiscaux sont d'autant plus indispensables dans une province qui se développe à pas de géant comme la province de Québec, développements qui enrichissent beaucoup le Canada et exigent, de la part de la province, de multiples dépenses additionnelles, entre autres pour de nouvelles écoles, de nouveaux hôpitaux, pour une législation sociale plus étendue².

Pour le Québec, l'occupation par le gouvernement fédéral des champs de taxation et la redistribution aux provinces des impôts ainsi prélevés au moyen de programmes à frais partagés ou de subventions directes heurtent directement les compétences exclusives du Québec, notamment en matière d'éducation, de santé et de services sociaux. Lors de la Conférence fédérale-provinciale sur le rétablissement en 1946, le gouvernement du Québec argumente que l'approche du gouvernement fédéral viole l'esprit, sinon la lettre, de la Constitution de 1867 et empêche le Québec de faire évoluer sa politique sociale selon ses propres priorités.

Les droits exclusifs des provinces en matière de législation sociale, d'éducation, de droit civil, [...] doivent être intégralement conservés et sauvegardés, si la Confédération doit survivre³.

Les propositions fédérales en matière de sécurité sociale sont obscures. Ces propositions apporteraient certainement des modifications très profondes à nos institutions sociales et familiales, parce qu'elles préconisent que la législation sociale et une bonne partie de la législation ouvrière, qui toutes deux relèvent exclusivement de la juridiction provinciale, échapperaient à la juridiction des provinces. En cela, les propositions fédérales touchent à la fois aux domaines de la propriété, du droit civil, de l'éducation, aux relations du capital et du travail qui sont autant de domaines réservés aux provinces en vertu de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique⁴.

Conformément à la position qu'il défend, le gouvernement du Québec refuse de signer, en 1947 comme en 1952, les accords dits de « location d'impôts » par lesquels les provinces permettent au gouvernement fédéral d'occuper tous les champs de taxation en retour d'un « loyer » sous forme de subvention inconditionnelle. En 1954, l'Assemblée nationale adopte une loi créant un impôt provincial sur le revenu des particuliers. Cet impôt, qui représente alors 15 % de l'impôt fédéral, assure au Québec un certain contrôle sur ses priorités législatives.

B. Illustration de la position du Québec en matière d'éducation, de santé et de services sociaux

a) Les programmes à frais partagés

Dans les dossiers relatifs à l'éducation, à la santé et aux services sociaux, comme dans d'autres domaines⁵, le gouvernement de M. Maurice Duplessis conteste vivement l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser. Pour le Québec, les nombreux programmes à frais partagés annoncés par le gouvernement fédéral à cette époque constituent autant d'intrusions dans des domaines qui, en plus de relever de sa compétence exclusive, représentent la spécificité même de la société québécoise.

À quoi servirait aux provinces le droit de bâtir des écoles et des hôpitaux s'il leur fallait se présenter devant une autre autorité pour obtenir les argents nécessaires? Leur souveraineté en matière d'enseignement et d'hospitalisation serait alors un vain mot⁶.

Cependant, malgré les oppositions du Québec, ces programmes à frais partagés entrent en vigueur partout au Canada. Mentionnons les subventions à l'hygiène publique (1948), les allocations aux invalides (1954) et l'assistance-chômage (1956-1958).

En ce qui a trait à l'assurance-santé, le gouvernement du Québec, à l'occasion des propositions fédérales de 1946, défend vigoureusement ses compétences exclusives en matière de santé :

Le gouvernement de la province de Québec s'est occupé et continuera de s'occuper du problème de l'assurance-santé. Il constate toutefois que le projet soumis par les autorités fédérales est, de l'aveu de tous, imparfaitement élaboré, qu'il ne peut être mis à exécution dans sa forme actuelle et qu'il contient de plus des principes incompatibles avec l'autonomie des provinces. Mentionnons par exemple les sujets qui touchent à l'assurance-santé et qui sont du ressort exclusif des provinces : l'établissement, le maintien et la direction des hôpitaux, des asiles et des institutions de charité, l'éducation dans tous ses domaines, y compris les études universitaires, la réglementation des professions libérales, y compris les conditions d'admission à l'exercice de la médecine et les relations entre médecins et clients. L'assurance-santé est intimement liée à toutes ces matières et une législation de cette nature qui relèverait entièrement du gouvernement central entraînerait fatalement l'ingérence fédérale dans tous ces domaines qui doivent échapper à l'emprise fédérale.

De plus, l'organisation par le gouvernement fédéral d'un système d'assurance-santé ferait très souvent double emploi avec les services provinciaux⁷.

Lorsque le gouvernement fédéral dirigé par M. Louis St-Laurent revient à la charge dans les années cinquante avec le programme d'assurance-hospitalisation, le Québec fait valoir la même position. Le programme prévoit le financement à 50 % de régimes provinciaux d'assurance-hospitalisation pourvu que ces régimes respectent certaines normes définies par le gouvernement fédéral. Malgré les objections répétées du Québec, ce programme est finalement institué sous le gouvernement conservateur de M. John Diefenbaker en 1958. Le programme équivalent du Québec entre en vigueur en 1961, lorsque le gouvernement de M. Jean Lesage accepte, sur une base temporaire, les subventions conditionnelles du gouvernement fédéral.

L'opposition du Québec au pouvoir fédéral de dépenser se manifeste également à l'encontre des subventions directes aux particuliers (allocations familiales) et aux organismes (subventions aux universités).

b) Les allocations familiales

La question des allocations familiales constitue un dossier litigieux entre Ottawa et Québec. Le rapport de la Commission d'enquête Tremblay sur les problèmes constitutionnels résume ainsi la situation :

En 1944, le gouvernement fédéral intervient encore dans le champ provincial, mais cette fois, sans se soucier de conclure une entente avec les provinces; il fait passer sa loi dite des allocations familiales, loi qui spécifie qu'à compter du 1^{er} juillet 1945, des allocations mensuelles doivent être versées à tous les enfants de moins de 16 ans. [...]

Au Québec, la nouvelle loi souleva beaucoup de discussions. Le gouvernement provincial demanda à des juristes de se prononcer sur la constitutionnalité d'un tel geste. La réponse de ces derniers fut : la loi est inconstitutionnelle et elle empiète dangereusement sur les droits provinciaux, notamment sur ceux de la province de Québec. Aussi le premier ministre québécois écrivit-il au premier ministre canadien une lettre de protestation contre l'initiative fédérale [...]⁸.

c) *Les subventions aux universités*

Après avoir accepté en 1952, pour une année seulement, que les universités québécoises touchent ces subventions recommandées par une commission d'enquête fédérale⁹, le Québec exprime par la suite son refus, y voyant une ingérence dans le domaine de l'éducation. À la mort de M. Duplessis en 1959, le différend persiste toujours. Son successeur, M. Paul Sauvé, défend la position du Québec :

À mon avis [...], il est très clair que l'administration centrale ne doit pas taxer pour des fins provinciales, et si à un moment donné, dans un avenir rapproché ou éloigné, Ottawa s'accorde là-dessus, il n'y aura plus de conflit dans le domaine fiscal¹⁰.

L'attitude ferme du Québec dans ce dossier amène le gouvernement fédéral à conclure une entente avec le gouvernement québécois. Cette entente, conclue en 1959 entre M. Diefenbaker et M. Sauvé, et signée au nom du Québec par son successeur, M. Antonio Barrette, accorde au Québec un abattement sur l'impôt sur le revenu des entreprises. Il s'agit du premier exercice par le Québec d'un retrait à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser¹¹.

2. Gouvernement de M. Jean Lesage (1960-1966)

A. Position générale à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser

Tout au long de son mandat comme premier ministre, M. Lesage travaille pour que le Québec garde la maîtrise de sa politique sociale, et ce, malgré le fait que le gouvernement fédéral détienne toujours la plus grande partie des ressources fiscales. Le gouvernement de M. Lesage, comme celui de M. Duplessis, estime qu'il faut rééquilibrer la fédération canadienne de manière à ce que les provinces obtiennent les ressources financières à la mesure de leurs responsabilités législatives en matière sociale.

Le nouvel équilibre dont je parle ici touche donc autant la consultation intergouvernementale, que la répartition des sources de revenus au pays et celle des responsabilités d'un secteur de gouvernement à l'autre¹².

Lors de la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres de 1960, M. Lesage affirme à nouveau la position du Québec à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser en dénonçant les subventions conditionnelles versées aux provinces sous forme de programmes à frais partagés.

Les subventions conditionnelles versées par le gouvernement fédéral aux provinces en rapport avec les programmes conjoints administrés par les gouvernements provinciaux posent toutes sortes de difficultés. Nous comprenons que lorsque le gouvernement fédéral décide de participer à de tels programmes, il exige que certaines conditions soient remplies par les provinces, mais ces conditions mêmes font naître plusieurs complications.

L'expérience démontre que souvent ces programmes conjoints ne permettent pas aux provinces d'utiliser leurs propres revenus comme elles l'entendent et de tenir suffisamment compte des conditions locales. De plus, ils soulèvent aussi des difficultés administratives qui signifient perte d'efficacité ou double emploi et des frais plus élevés. Les provinces doivent avoir à leur service un personnel spécialement chargé de faire rapport à Ottawa de l'exécution de ces programmes et le gouvernement fédéral doit à son tour engager des fonctionnaires pour voir à ce que les conditions exigées par Ottawa soient remplies par les provinces¹³.

M. Lesage déclare à maintes reprises que l'utilisation inflexible du pouvoir de dépenser par le gouvernement fédéral correspond à une vision unitaire du fédéralisme :

[...] dans la mesure où il y a, de façon générale, correspondance entre les services offerts d'une province à l'autre, la recherche de l'uniformité devient une forme de perfectionnisme administratif dont un des résultats les plus évidents est de renfermer l'action des provinces à l'intérieur de structures et de méthodes rigides et stérilisantes et de créer, à toutes fins utiles, un état unitaire¹⁴.

Pour le gouvernement de M. Lesage, cette vision du fédéralisme doit être modifiée :

Nous croyons qu'il nous faut établir clairement comme une des règles fondamentales de notre fédéralisme que les pouvoirs exceptionnels du Parlement fédéral doivent rester des pouvoirs d'exception, dont l'usage doit être limité à des cas particuliers¹⁵.

B. Illustration de la position du Québec en matière d'éducation, de santé et de services sociaux

Au début des années soixante, l'utilisation par le gouvernement fédéral de son pouvoir de dépenser se manifeste surtout dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la politique sociale, qui sont à la fois des champs de compétence provinciale exclusive et des secteurs où le Québec désire élaborer des programmes qui lui sont propres.

Trois principes fondamentaux guident le Québec en matière de sécurité sociale. Il estime d'abord que la conception des diverses mesures de sécurité sociale et leur administration doivent être l'expression d'une véritable politique familiale. Il voit ensuite, dans la sécurité sociale, un domaine de compétence provinciale, et cela pour des raisons à la fois constitutionnelles, culturelles et pratiques. Tout en exerçant sa compétence propre dans ce domaine, il croit cependant nécessaire que le niveau des bénéfices découlant de l'application de ses diverses mesures de sécurité sociale soit au moins compatible à celui qui prévaut dans l'ensemble du pays et même plus élevé dans la mesure du possible, si les besoins de ses citoyens l'exigent¹⁶.

M. Lesage affirme à nouveau la position du Québec à l'occasion d'une Conférence sur la pauvreté en 1965 :

En examinant l'un après l'autre tous les éléments devant faire partie de l'arsenal de la « guerre à la pauvreté », on se rend vite compte qu'en les utilisant lui-même le gouvernement fédéral sera fatalement amené à s'introduire dans des champs d'action qui ne relèvent pas de lui. Il en est ainsi, par exemple du régime canadien d'assistance publique, de la politique des régions désignées et du développement régional en général, du déplacement de la main-d'œuvre, de l'assurance-santé, de l'aide à l'éducation, etc. On touche par là un ensemble de secteurs qui sont clairement de juridiction provinciale : assistance sociale, mise en valeur des ressources, conditions de travail, santé, éducation, etc. Point n'est besoin d'une longue dissertation juridique pour le démontrer. Évidemment, il est toujours possible de trouver des exceptions particulières à la conclusion globale à laquelle nous arrivons, mais on est bien obligé de se rendre compte que le gouvernement fédéral, par des techniques et des moyens d'action comme ceux que la « guerre et la pauvreté » doit mettre en œuvre, pourrait facilement en venir à prendre l'initiative et le leadership dans des domaines où le Québec insiste justement pour s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles. [...]

Pour des raisons d'efficacité et des motifs d'ordre constitutionnel, le gouvernement du Québec est le seul qui puisse et qui doive, sur son territoire, concevoir une telle politique et la mettre en œuvre.

Corollairement, le Québec ne peut accepter que le gouvernement du Canada assume cette responsabilité. Le Québec n'exclut pas cependant la coopération interprovinciale et la consultation réciproque¹⁷.

Au cours du mandat de M. Lesage, le Québec réalise trois gains importants dans sa lutte contre l'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser dans les secteurs névralgiques de l'éducation, de la santé et des services sociaux. Il s'agit du maintien des programmes québécois de prêts et bourses et d'allocations scolaires, de la création du régime des rentes du Québec et de la conclusion d'une entente sur le retrait des programmes à frais partagés.

a) Les allocations scolaires et le programme de prêts et bourses aux étudiants

En 1964, Ottawa établit un programme d'allocations aux étudiants de 16 et 17 ans ainsi qu'un

programme de prêts aux étudiants, prêts effectués auprès des banques mais garantis par le gouvernement fédéral. À l'époque, le Québec possède déjà de tels programmes et désire continuer à les administrer.

Dans le dossier des allocations aux jeunes, le Québec souhaite que le gouvernement fédéral lui remette, sous forme de transfert fiscal, les sommes qu'il aurait dépensées pour les jeunes dans la province en l'absence du programme d'allocations scolaires au Québec.

C'est pourquoi le Québec veut que le gouvernement du Canada, en toute justice et en toute logique, lui accorde, sous forme d'équivalence fiscale, les montants qu'il aurait versés aux jeunes québécois de 16 et 17 ans si le gouvernement du Québec n'avait pas déjà occupé le champ. D'après les calculs préliminaires, la somme en cause est de 15 \$ millions environ pour la première année complète, ce qui représenterait un élargissement de l'impôt sur le revenu des particuliers de l'ordre de trois points¹⁸.

En ce qui concerne le programme de prêts aux étudiants, M. Lesage réitère l'opposition du Québec à l'ingérence du gouvernement fédéral dans le domaine de l'éducation au moyen du pouvoir de dépenser :

Le fait, pour le gouvernement fédéral, d'offrir seulement des prêts aux étudiants, et non plus des bourses et des prêts comme ce semblait devoir être le cas un moment donné, peut à première vue apparaître comme un effort pour éviter le problème constitutionnel qu'aurait posé l'octroi de bourses. En effet, par son contrôle sur le crédit, le gouvernement fédéral peut donner l'impression de demeurer à l'intérieur de sa juridiction en accordant des prêts plutôt que des bourses.

Nous ne croyons pas qu'une telle façon de procéder évite le problème constitutionnel. Les étudiants eux-mêmes l'ont senti puisqu'ils se sont opposés ouvertement à la nouvelle politique fédérale.

La difficulté vient du fait, non pas qu'il s'agisse de prêts, mais bien de prêts sans intérêt à des étudiants. Les prêts seront consentis par les institutions bancaires sur la garantie fédérale, mais le gouvernement central se chargera de rembourser l'intérêt. Ce remboursement devient dès lors une subvention directe du gouvernement fédéral, pour des fins d'éducation. En outre, les citoyens à qui celle-ci s'adresse sont des étudiants, ce qui n'est certainement pas le fruit du hasard, mais plutôt le résultat d'une politique d'aide à l'éducation, domaine exclusivement provincial.

Pour ces deux raisons, le gouvernement du Québec ne peut accepter que le programme fédéral envisagé s'applique tel qu'il est maintenant prévu.
[...]

Dans les circonstances, et afin de résoudre le problème posé par la politique fédérale de prêts aux étudiants, le Québec demande que le gouvernement du Canada lui remette, sous forme d'équivalence fiscale, les montants qu'il aurait consacrés au remboursement de l'intérêt sur les prêts

consentis aux étudiants du Québec. Pour établir cette équivalence, nous accepterions qu'on tienne compte de la proportion relative de la population québécoise¹⁹.

Le Québec obtient, en même temps que le droit de retrait à l'égard des programmes conjoints traité ci-après, l'abattement de trois points demandé sur l'impôt sur le revenu des particuliers, ainsi qu'une compensation financière dans le cadre du Régime canadien de prêts aux étudiants.

b) Le régime des rentes

Lors des Conférences fédérales-provinciales tenues en 1963 et 1964, le Québec exprime son désaccord avec la décision fédérale de créer un régime pancanadien de pensions. L'application d'un tel programme empêcherait le Québec d'exercer sa compétence en la matière et de créer ainsi un régime qui puisse devenir un fonds d'investissement majeur lui appartenant entièrement.

[...] le Québec a refusé que le régime fédéral de pensions s'applique à ses citoyens. Dans ce cas, nous avons choisi de nous en tenir à la formule d'option et nous instituerons un régime provincial public, universel et fondé sur des hypothèses actuarielles²⁰.

En avril 1964, une entente intervient entre Québec et Ottawa permettant au Québec de créer un régime de pensions indépendant, le régime des rentes du Québec. En 1965, le Québec et le gouvernement fédéral adoptent deux lois mettant en œuvre leurs régimes réciproques.

c) Le retrait du Québec des programmes à frais partagés « établis »

Historiquement, le Québec a généralement dû se résigner à participer aux programmes à frais partagés créés par le gouvernement fédéral malgré ses objections « constitutionnelles, culturelles et pratiques ». Lors de la Conférence fédérale-provinciale de 1960, le Québec accepte, de façon à ne pas priver sa population de programmes pour lesquels elle paye des impôts fédéraux, de toucher les subventions fédérales que le gouvernement précédent avait refusées. Cependant, tout en continuant de dénoncer l'exercice du pouvoir de dépenser, le Québec propose au gouvernement fédéral qu'il se retire du financement de ces programmes existants afin de laisser les provinces prélever les impôts nécessaires à l'élaboration et au maintien de leurs propres initiatives.

Ces programmes sont maintenant assez bien établis à l'échelle provinciale pour que le gouvernement fédéral cesse d'y participer et sorte de ces domaines. Le gouvernement fédéral devrait être prêt à accepter cette demande. Évidemment, il faudra alors qu'il compense pleinement les provinces pour les responsabilités financières additionnelles dont elles se chargeront. Cette compensation financière devrait prendre la forme de droits additionnels de taxation spécifiquement réservés aux gouvernements provinciaux et de paiements de péréquation correspondants. Chaque province serait ainsi libre de disposer de ses revenus comme elle l'entend dans les champs de juridiction qui lui sont propres. Nous sommes persuadés qu'il serait relativement facile de trouver une formule de compensation qui pourrait satisfaire tous les gouvernements. [...]

En attendant, toutefois, le gouvernement de la province de Québec se

trouve placé devant un fait accompli. Présentement, les citoyens du Québec participent par leurs impôts fédéraux au financement de plusieurs programmes conjoints appliqués dans le reste du pays sans toutefois en retirer eux-mêmes les bénéfices. Les contribuables du Québec ne sauraient supporter plus longtemps une situation aussi injuste. Aussi la province de Québec prend-elle les mesures nécessaires pour toucher, sur une base temporaire et en préservant sa pleine souveraineté, toutes les subventions conditionnelles qu'elle ne reçoit pas mais qui sont distribuées aux autres provinces par le gouvernement fédéral. Nous songeons particulièrement à l'assurance-hospitalisation et à la route Transcanadienne²¹.

Après l'élection à Ottawa d'un gouvernement libéral dirigé par M. Lester B. Pearson, le Québec réitère sa proposition lors de la Conférence fédérale-provinciale de 1963 :

Certaines de ces initiatives sont maintenant assez bien établies à l'échelle provinciale pour que le gouvernement fédéral cesse d'y participer et sorte de ces domaines. Le gouvernement fédéral se dit prêt à accepter cette demande. Évidemment, il faudra alors qu'il compense pleinement les provinces pour les responsabilités financières additionnelles dont elles se chargeront. Cette compensation financière devrait prendre la forme de droits additionnels d'imposition spécifiquement réservés aux gouvernements provinciaux et de paiements de péréquation correspondants s'il y a lieu. Chaque province serait ainsi libre de disposer de ses revenus comme elle l'entend dans les champs de juridiction qui lui sont propres, si elle juge à propos de ne plus adhérer aux programmes conjoints déjà bien établis²².

En mars 1964, dans son Discours sur le budget, le gouvernement fédéral propose de confier aux provinces qui le désirent la responsabilité des programmes conjoints jugés permanents :

Si les provinces le désirent, nous sommes disposés à leur confier l'entière responsabilité de certains de ces programmes à frais partagés d'une nature continue qui sont déjà établis, et à effectuer les rajustements fiscaux nécessaires, soit sous forme d'une part plus large des domaines d'imposition directe, soit au moyen de modifications ou de compléments aux versements de péréquation²³.

Quelques jours plus tard, lors d'une conférence fédérale-provinciale, le Québec propose de se retirer des programmes conjoints auxquels il adhère et de ne pas participer aux programmes à venir. En guise de compensation, il réclame l'octroi d'un espace fiscal suffisant sous forme de transfert de points d'impôt.

Le Québec a résolu, depuis 1960 [...], de mettre un terme au régime des programmes conjoints. La position du Québec a été exprimée à nouveau à la Conférence fédérale-provinciale de novembre 1963. [...]

Ces subventions deviennent ainsi une contrainte qui, à toutes fins utiles, place les provinces dans un état de subordination vis-à-vis le gouvernement central. En effet, si certaines d'entre elles, à cause de leur position constitutionnelle, ne veulent pas se soumettre aux conditions fixées par le gouvernement central, elles sont gravement pénalisées puisqu'elles se voient privées de sommes auxquelles leurs citoyens ont pourtant contribué. C'est cette situation qui a forcé le Québec à adhérer depuis 1960, à plusieurs programmes conjoints. Cette adhésion, toutefois, n'a toujours été pour nous qu'un pis-aller en attendant une solution satisfaisante à ce problème. Nous croyons qu'est maintenant venu le moment de résoudre la question une fois pour toutes. [...]

Dans le cas des programmes conjoints à venir, de même que pour ceux qui existent déjà mais auxquels le Québec n'adhère pas actuellement, nous désirons qu'une équivalence financière, qui serait ensuite transposée en une libération supplémentaire des champs de taxation, nous soit accordée, en prenant comme base de calcul la proportion relative de la population québécoise par rapport à l'ensemble de la population canadienne²⁴.

Après des négociations intergouvernementales, le gouvernement fédéral propose une formule de retrait (ou formule d'option) en vertu de laquelle une province pourrait se retirer des programmes à frais partagés « établis » (le programme d'assurance-hospitalisation, les subventions à l'hygiène publique, certains programmes de bien-être social et d'assistance-chômage et le programme de formation technique) et recevoir une compensation sous forme de points d'impôt²⁵ et de compensation monétaire. En 1965, cette formule dite de l'*opting out* est acceptée par le Québec et confirmée par une loi fédérale²⁶.

La même année, le gouvernement fédéral met de l'avant sa proposition pour un programme canadien d'assurance-maladie. Loin d'être opposé à l'idée d'un programme d'assurance-maladie, le gouvernement de M. Lesage croit cependant à la nécessité d'un programme entièrement contrôlé et administré par le Québec. Selon lui, tout nouveau programme doit respecter l'esprit du droit de retrait sur lequel on vient de conclure une entente. Lors de la Conférence fédérale-provinciale de 1965, le premier ministre explique son opposition au projet fédéral ainsi que la décision du Québec de se retirer des programmes à frais partagés :

La décision du Québec en cette matière est fondée sur l'acceptation de nos responsabilités envers nos citoyens et sur l'exercice nécessaire de nos droits. Elle n'a à aucun moment été guidée par un désir quelconque d'isolement. [...] En d'autres termes, nous croyons que l'exercice de la compétence provinciale en cette matière ne doit pas constituer un obstacle à l'établissement, dans les provinces du pays et selon les modes administratifs qui conviennent à chacune, d'un programme d'assurance-santé aussi complet que possible.

Cela nous amène à parler du rôle que peut jouer le gouvernement fédéral relativement à l'assurance-maladie. Disons tout de suite que la compétence constitutionnelle en cette matière appartient à l'autorité provinciale. Il peut évidemment arriver que des provinces, pour des raisons qui leur sont propres et que nous respectons, préfèrent se reposer sur le gouvernement fédéral soit en s'inspirant de normes établies par le gouvernement, soit en participant à un programme à frais partagés. On sait maintenant que le Québec n'a pas l'intention de procéder de cette façon²⁷.

L'obtention d'un droit de retrait ne contrecarre pas totalement l'intervention du gouvernement fédéral dans les champs de compétence exclusive du Québec. En effet, le gouvernement fédéral continue d'obliger le Québec à appliquer des programmes équivalents qui respectent certaines normes. De plus, le droit de retrait ne s'applique qu'à des programmes établis, ce qui laisse au gouvernement fédéral toute marge de manoeuvre pour instaurer de nouveaux programmes. Néanmoins, l'*opting out* correspond à une vision du fédéralisme plus respectueuse de l'autonomie du Québec qu'un exercice unilatéral et uniforme du pouvoir fédéral de dépenser.

3. Gouvernements de M. Daniel Johnson (père) et de M. Jean-Jacques Bertrand (1966-1970)

A. Position générale à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser

Comme le gouvernement libéral de M. Jean Lesage, le gouvernement de l'Union nationale dirigé par M. Daniel Johnson s'oppose à l'intervention du gouvernement fédéral dans les champs de compétence du Québec. En 1966, M. Johnson renouvelle la décision du Québec de se retirer des programmes conjoints établis et de ne pas participer à tout nouveau programme. De plus, il demande que le retrait du Québec soit accompagné d'une compensation fiscale inconditionnelle :

Le Québec n'envisage pas de renouveler les programmes conjoints dont il s'est déjà retiré, ni s'engager dans de nouveaux programmes de cette nature.

Il exige en retour une **compensation inconditionnelle** qui lui permettra d'assurer à la population québécoise des services conformes à ses propres besoins.

Il y a de façon générale incompatibilité entre le régime des programmes conjoints et la poursuite, par la nation canadienne-française, de ses objectifs essentiels, parce qu'ils lui imposent des priorités susceptibles de bousculer celles qu'elle établirait autrement, sans compter qu'ils réduisent son autonomie budgétaire réelle.

Le Québec souhaite que l'on comprenne une fois pour toutes que, pour des

raisons socio-culturelles, il tient de façon absolue et intégrale au respect de ses compétences constitutionnelles et qu'il n'accepte, à leurs propos, aucune ingérence fédérale, directe ou indirecte²⁸.

Pour M. Johnson, les programmes à frais partagés imposés par le gouvernement fédéral sont non seulement inacceptables dans une perspective d'équilibre fiscal de la fédération canadienne, mais également sous l'angle de la spécificité du Québec, notamment en matière sociale.

Les programmes conjoints constituent un obstacle à la libre croissance de la collectivité québécoise. Ils lui imposent des priorités d'action susceptibles de bousculer celles qu'elle établirait autrement, sans compter qu'ils réduisent son autonomie budgétaire réelle [...] Pour une nation comme la nôtre, les programmes conjoints gèlent ses ressources fiscales et lui enlèvent le plein contrôle de domaines d'activités qui lui reviennent de droit. Il y a donc, de façon générale, incompatibilité entre le régime des programmes conjoints et la poursuite, par la nation canadienne-française, de ses objectifs essentiels²⁹.

À la Conférence fédérale-provinciale de 1968, le Québec soumet un mémoire sur la question constitutionnelle qui reprend cette position en mettant l'accent sur le respect des compétences du Québec. De l'avis du gouvernement québécois, le pouvoir fédéral de dépenser ne doit plus être exercé dans les champs de compétence des provinces.

On ne doit pas se surprendre de la proposition que nous faisons dans ce sens et de l'importance que nous y attachons parce que la façon dont on a interprété ces pouvoirs dans la constitution actuelle [...] entraîne des conséquences qui nous semblent inadmissibles [...] **Nous estimons en outre que le pouvoir fédéral de dépenser doit être limité aux domaines fédéraux.** [...]

Si le gouvernement du Québec insiste tant pour reprendre la pleine maîtrise de la sécurité sociale, c'est pour deux raisons principales. D'abord, parce que la coexistence de deux gouvernements dans ce domaine empêche une planification efficace de la sécurité sociale, permet la contradiction entre les divers programmes et mène au double emploi administratif et au gaspillage. Ensuite, parce que l'ensemble des mesures de sécurité sociale touche la nation dans sa vitalité même en tant que société³⁰.

Le successeur de M. Johnson, M. Jean-Jacques Bertrand, maintient la position du Québec en dénonçant l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser :

Notre constitution actuelle - j'allais dire notre vieille constitution - est silencieuse sur tellement de points que souvent, elle ne nous permet pas de savoir de quel gouvernement relève tel ou tel champ d'action. Plus encore, elle n'est même pas respectée. Avec le résultat que le gouvernement fédéral, grâce à ses ressources financières, finit par occuper des domaines où l'intérêt du Québec est pourtant vital³¹.

M. Bertrand réitère également la volonté du Québec de se retirer inconditionnellement des programmes à frais partagés :

Les gouvernements qui doivent, en définitive, s'occuper de certains champs d'action bien déterminés, doivent aussi avoir accès à des ressources qu'ils peuvent utiliser comme ils le jugent à propos et pouvoir les affecter de la façon dont ils entendent s'acquitter de leurs responsabilités. Par conséquent, **toutes les ressources d'un gouvernement doivent être de nature à pouvoir être dépensées sans condition. Les gouvernements qui se sont succédés [sic] au Québec ont souligné ce point et le présent gouvernement se propose de suivre la même ligne de conduite. Les subventions, subsides et transferts conditionnels sont tout à fait inacceptables**, car ils individualisent les ressources d'une façon qui pourrait aller à l'encontre des politiques que le gouvernement en cause a déterminées. Nous avons été témoins dans le passé d'un trop grand nombre de conflits de cette nature et nous n'avons aucunement l'intention d'en voir encore d'autres. Le gouvernement du Québec reconnaît bien sûr que d'autres gouvernements provinciaux puissent trouver commode, pour diverses raisons, de participer à des programmes à frais partagés. Mais il ne veut pas les accepter lui-même³².

B. Illustration de la position du Québec en matière d'éducation, de santé et de services sociaux

Le gouvernement de M. Daniel Johnson revendique clairement le respect des compétences exclusives du Québec en matière de politique sociale. En 1967, le premier ministre du Québec rappelle en ces termes la position qu'il a prise l'année précédente :

D'autres positions du Québec ont déjà été exprimées dans le passé. Ainsi, dans le mémoire rendu public, en septembre 1966, lors de la quatrième réunion du Comité fédéral-provincial du régime fiscal, nous disions :
« Comme point d'appui d'une nation, le Québec veut être maître de ses décisions en ce qui a trait à la croissance humaine de ses citoyens (c'est-à-dire à l'éducation, à la sécurité sociale et à la santé sous toutes leurs formes) ». [...]

Plus loin dans le mémoire, on disait qu'en prévision d'une nouvelle constitution, il importait tout d'abord d'en arriver à un réaménagement des fonctions qui pourrait commencer même à l'intérieur de la constitution actuelle : **« En vertu de ce réaménagement, le gouvernement du Québec deviendrait graduellement seul responsable sur son territoire de toute dépense publique relative à l'éducation sous toutes ses formes »**. [...] Les programmes fédéraux existants [...] seraient assumés par le Québec qui, le cas échéant, en maintiendrait le caractère transférable³³.

En 1968, le ministre de la Famille et du Bien-être social du Québec réitère cette position :

Le gouvernement du Québec se retirera définitivement, en 1970, de tout programme conjoint dans le domaine du bien-être. De plus, le Québec a demandé, dans le cadre d'un réaménagement des fonctions et d'une nouvelle constitution, la maîtrise d'un système intégré de sécurité sociale. Il s'agit là de considérations fondamentales qui colorent nécessairement toute notre attitude en matière de relations intergouvernementales³⁴.

Lors des négociations constitutionnelles amorcées en 1968, le successeur de M. Johnson, M. Jean-Jacques Bertrand, indique que toute révision de la Constitution canadienne doit confirmer explicitement les compétences du Québec en matière sociale :

Nous ne voulons pas imposer aux autres notre conception des choses, mais nous croyons qu'en ce qui concerne les Québécois, le responsable de la politique sociale ne peut être, tant pour des raisons d'efficacité que de culture, que le gouvernement du Québec³⁵.

a) L'éducation

En 1966, M. Johnson exprime son opposition aux programmes fédéraux annoncés dans les domaines de l'éducation aux adultes et de la recherche universitaire.

Pour ce qui a trait à l'éducation des adultes, nous devons tenir compte ici de deux considérations tout à fait différentes. L'éducation des adultes relève, en premier lieu, d'un système intégré d'enseignement et, dans ces conditions, on ne voit pas en vertu de quel principe constitutionnel le gouvernement fédéral peut vouloir assumer directement ou indirectement quelque responsabilité que ce soit. [...]

Pour le Québec, le principe de l'éducation permanente est absolument fondamental. La position prise par le gouvernement fédéral dans le document qu'il vient de nous soumettre, contredit ce principe. Elle est entièrement inacceptable au Québec. [...]

La position du Québec est la même en ce qui concerne la recherche universitaire qui s'inscrit dans le cadre général de l'enseignement. Enseignement et recherche sont indissociables à l'université. En vertu de la compétence des provinces en matière d'enseignement, il faut admettre que la recherche universitaire relève de la compétence des provinces³⁶.

Un programme fédéral ayant pour objectif la formation des adultes et l'éducation permanente est néanmoins mis en vigueur en 1967. En vertu d'une entente avec le Québec, un comité fédéral-provincial se voit confier la responsabilité d'assurer la coordination des programmes fédéraux et provinciaux ayant trait à la main-d'œuvre. Le gouvernement fédéral réussit donc à entrer dans le secteur de l'éducation permanente.

On se rappellera également qu'à la suite de son opposition au financement direct des universités, le Québec bénéficiait depuis 1960 d'un abattement fiscal lui permettant de financer lui-même l'enseignement postsecondaire. En 1967, le gouvernement fédéral modifie de façon substantielle ce programme en remplaçant les subventions fédérales directes aux universités par un programme de

financement de l'enseignement postsecondaire. En vertu de ce programme, les provinces se voient octroyer un abattement fiscal supplémentaire de quatre points d'impôt sur le revenu des particuliers ainsi que des subventions monétaires pour faire face aux coûts croissants de l'éducation universitaire. Cependant, la contribution fédérale demeure conditionnelle à ce que les provinces utilisent les impôts additionnels aux mêmes fins.

b) La santé et les services sociaux

L'année 1966 est marquée par la sanction de deux lois fédérales instaurant d'importants programmes à frais partagés : le *Régime d'assistance publique du Canada*³⁷, intégrant et bonifiant les différents programmes d'allocations existants (allocations aux invalides, aux aveugles, assistance-chômage) et la *Loi sur les soins médicaux*³⁸, créant un régime pancanadien d'assurance-maladie.

Le Québec ayant exercé son option de retrait des programmes de bien-être social en 1965, un accord fédéral-provincial prévoit les modalités de la contribution fédérale au Régime d'assistance publique du Canada au Québec.

Le premier ministre Lesage avait, en 1965, indiqué que le Québec ne participerait pas au programme national d'assurance-maladie mais chercherait plutôt à créer son propre programme à l'aide d'un arrangement fiscal semblable à celui de la formule de retrait³⁹. L'arrivée au pouvoir de M. Daniel Johnson ne modifie pas cette position de principe du Québec. Le gouvernement de M. Johnson, comme ceux de ses prédécesseurs, juge inacceptable que la *Loi sur les soins médicaux* dicte des conditions au Québec dans le domaine de la santé, lequel relève de sa compétence exclusive.

La première question soumise à notre attention est celle de la loi fédérale sur les soins médicaux. Je n'ai pas besoin d'insister sur le fait que le Québec considère que l'assurance-maladie relève constitutionnellement de la compétence législative des provinces et qu'il entend bien exercer cette compétence en mettant sur pied son propre régime d'assurance-maladie. Le 10 novembre dernier, le gouvernement du Québec a créé une commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, justement pour le guider dans ce domaine. Cette commission fera un premier rapport au mois de juillet prochain, lequel portera sur l'assurance-maladie. Je puis vous assurer que, dès la réception de ce rapport, le gouvernement prendra les mesures nécessaires pour l'étudier et pour arrêter sa politique en matière d'assurance-maladie.

La compétence constitutionnelle des provinces en cette matière est d'ailleurs déjà reconnue par la loi fédérale sur les soins médicaux, puisque celle-ci ouvre explicitement la porte à une compensation fiscale à partir de 1973. À notre avis, toutefois, la responsabilité constitutionnelle des provinces exige également que, d'ici 1973, l'aide apportée par le gouvernement fédéral ne vienne pas dicter aux provinces quand et comment organiser leurs propres régimes d'assurance-maladie. Au contraire, chaque province doit rester entièrement libre de décider le genre de programme qui lui convient et c'est à la loi fédérale à s'adapter aux lois provinciales plutôt que l'inverse⁴⁰.

En août 1967, la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, présidée par M. Claude Castonguay, publie le premier volume de son rapport. Cette étude conclut à la nécessité pour le Québec de se doter d'un programme d'assurance-maladie universel⁴¹ et propose une hausse d'impôt

de l'ordre de 1 % pour financer le programme. La Commission recommande également que :

[...] le gouvernement du Québec demande au gouvernement du Canada de lui accorder une compensation fiscale inconditionnelle dès l'entrée en vigueur de la *Loi sur les soins médicaux*⁴².

L'année suivante, le gouvernement du Québec espère toujours en arriver à une entente avec le gouvernement fédéral afin qu'il puisse financer son programme d'assurance-maladie à l'aide d'un transfert fiscal semblable à celui qui avait été obtenu en 1965. Cependant, après l'entrée en vigueur du programme fédéral en juillet 1968, le gouvernement fédéral impose à tous les contribuables canadiens une surtaxe sur le « développement social », mettant ainsi de la pression sur les provinces à se joindre au programme national. Le gouvernement de M. Jean-Jacques Bertrand proteste, exigeant que ces impôts soient transférés aux provinces pour qu'elles puissent mettre sur pied leur propre régime d'assurance-maladie.

Nous sommes... dans un dilemme. Ottawa nous place dans une posture où nous deviendrons peut-être une des dernières provinces à signer. [...] Ou bien le Québec participe au programme et il commet ainsi un acte absolument dérogatoire à la constitution canadienne, ou bien il n'y participe pas et prive ainsi le peuple d'importantes sommes d'argent auxquelles il a droit. Que faire en pareilles circonstances? [...] Ne faut-il pas être réaliste et tirer le meilleur parti de la situation, c'est-à-dire essayer de signer une entente avec Ottawa, comptant bien que c'est la dernière fois⁴³?

Devant le refus d'Ottawa d'accéder à la demande du Québec, celui-ci se résigne à se joindre au programme fédéral et à accepter les conditions posées par la *Loi sur les soins médicaux*.

4. Premier gouvernement de M. Robert Bourassa (1970-1976)

A. Position générale à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser

Le gouvernement libéral de M. Robert Bourassa voit également dans le pouvoir de dépenser une intrusion fédérale dans les compétences du Québec. Le premier ministre juge, comme ses prédécesseurs, qu'un nouvel équilibre fiscal permettrait au Québec d'exercer pleinement toutes ses compétences.

[...] nous ne pourrions arriver à un équilibre viable que si, dans le cadre du principe général, nous pouvons assurer la flexibilité nécessaire pour que chaque ordre de gouvernement trouve, dans l'exercice de ses pouvoirs fiscaux, les recettes qu'il lui faut, et ce sans perturber la croissance globale et l'équilibre sectoriel de l'économie⁴⁴.

Lors de la Conférence constitutionnelle de septembre 1970, le gouvernement québécois insiste sur le fait qu'une éventuelle entente constitutionnelle doit inclure des garanties pour le Québec en matière de politique sociale. À ce titre, il demande l'élimination du pouvoir fédéral de dépenser ou, au moins, une compensation inconditionnelle.

Le Québec continue à croire que, **idéalement, ce pouvoir fédéral de dépenser dans des matières relevant de la compétence exclusive des provinces devrait tout simplement ne pas exister et que le gouvernement fédéral ferait mieux d'y renoncer tout bonnement.**

Toutefois, le Québec serait prêt à accepter les propositions fédérales, sous réserve que la formule de compensation des provinces non participantes soit améliorée de telle sorte qu'elles ne soient vraiment pas affectées par l'exercice de leur droit constitutionnel de s'abstenir⁴⁵.

En novembre 1971, M. Bourassa précise que la compensation recherchée pour le retrait des programmes à frais partagés doit être fiscale plutôt que financière.

Le Québec attache une importance capitale à [la question de la compensation pour le retrait de programmes à frais partagés] parce qu'il veut continuer de percevoir ses propres impôts plutôt que de recevoir des compensations financières⁴⁶.

Le Discours inaugural du gouvernement du Québec, lu à l'Assemblée nationale en mars 1973, fait du rééquilibrage du partage fiscal de la fédération une priorité :

Les grandes priorités du gouvernement sur le plan des relations fédérales-provinciales sont les suivantes : 1) la question du financement de la fédération en vue d'atteindre un partage des ressources fiscales plus conforme aux responsabilités constitutionnelles des gouvernement fédéral et provinciaux; [...]⁴⁷

Enfin, en 1976, le gouvernement de M. Bourassa propose à deux reprises un encadrement du pouvoir fédéral de dépenser. D'abord, lors d'une conférence fédérale-provinciale, le premier ministre soumet une proposition de « retrait du gouvernement fédéral des trois programmes conjoints, en retour d'un transfert satisfaisant de nature inconditionnelle aux provinces⁴⁸ ». Ultérieurement, le Québec soumet une proposition qui prévoit que tout exercice du pouvoir fédéral de dépenser soit assujéti à l'approbation d'une majorité de provinces. Celles-ci auraient également été autorisées à prescrire les modalités d'utilisation des sommes affectées à la mise en œuvre des programmes⁴⁹.

B. Illustration de la position du Québec en matière d'éducation, de santé et de services sociaux

a) La politique sociale

Le gouvernement de M. Bourassa met l'accent sur le respect des compétences du Québec en matière de santé et de services sociaux :

Nul n'oserait nier que les politiques en matière de service de santé et de services sociaux sont de la compétence première des provinces. Pourtant, dans la réalité, le gouvernement fédéral n'a cessé, par le biais de programmes financiers rigides, de fixer des priorités et de déterminer des ressources. [...]

Quant à la sécurité du revenu, nous estimons essentiel que les provinces aient une prépondérance dans la formulation des programmes si on veut qu'ils soient cohérents et qu'ils tiennent compte de la politique de main-d'œuvre et des particularités régionales de l'économie. En effet, une politique de sécurité du revenu ne saurait être formulée en dehors des objectifs des services sociaux et des services de main-d'œuvre⁵⁰.

En 1970, M. Claude Castonguay, ministre de la Santé et des Affaires sociales, déclare que la Constitution canadienne doit reconnaître au Québec la priorité ou l'exclusivité dans tous les domaines reliés à la politique sociale :

Si dans l'immédiat le gouvernement du Québec est disposé à discuter de diverses formules visant à solutionner les problèmes à court terme, il n'en demeure pas moins que l'organisation et la distribution des soins et des services sociaux et sanitaires se situent clairement dans le champ de la compétence exclusive des provinces et qu'un mécanisme de financement adéquat et permanent doit être élaboré le plus rapidement possible⁵¹.

En 1971, M. Castonguay s'exprime ainsi :

[...] le gouvernement du Québec croit que la politique sociale présente un caractère d'unicité qui s'accommode mal d'un chevauchement de juridiction risquant d'engendrer la poursuite d'objectifs différents et même contradictoires.

Par politique sociale, le gouvernement du Québec entend l'ensemble des politiques dans chacun des domaines suivants : sécurité du revenu, main-d'œuvre y compris formation professionnelle et centres de main-d'œuvre, services sociaux [...] services de santé y compris les mesures de financement telles l'assurance-hospitalisation et l'assurance-maladie [...]. [...]

Aussi, comme l'indiquait le Premier ministre du Québec dans son mémoire à la conférence constitutionnelle de septembre 1970, le gouvernement du Québec croit-il essentiel d'avoir une responsabilité prioritaire dans la conception de la politique sociale et, partant, dans celle de toutes ses composantes, de façon à ce que la politique soit conforme aux objectifs ou aux priorités de la société québécoise dont il doit, au premier chef, assurer l'épanouissement. Par responsabilité prioritaire dans la conception de la politique sociale, nous entendons la primauté du pouvoir de légiférer ou même l'exclusivité d'un tel pouvoir. Ceci n'entraîne pas toutefois de façon nécessaire la primauté dans le financement et l'administration des diverses mesures⁵².

Le défaut de reconnaître clairement la primauté de la compétence provinciale en matière de politique sociale est l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement du Québec refuse d'accepter les propositions fédérales lors de la conférence constitutionnelle de Victoria en juin 1971. En outre, ces propositions ne répondent pas aux attentes du Québec à l'égard du renouvellement du partage des compétences.

Dans l'état actuel du dossier de la réforme constitutionnelle, le gouvernement du Québec ne peut toutefois pas faire une recommandation positive à l'Assemblée nationale en ce qui a trait à l'acceptation du présent projet de charte constitutionnelle.

Cette décision relève de la nécessité qu'il y a de convenir dans toute la mesure du possible de textes constitutionnels clairs et précis évitant ainsi de transporter au pouvoir judiciaire la responsabilité qui appartient avant tout au pouvoir politique, c'est-à-dire aux élus du peuple.

Ainsi, les textes traitant de la sécurité du revenu laissent subsister une incertitude qui cadre mal avec les objectifs inhérents à toute idée de révision constitutionnelle. Si cette incertitude était éliminée, notre conclusion pourrait être différente⁵³.

b) L'assurance-maladie

En 1967, la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social avait recommandé l'introduction d'un programme universel d'assurance-maladie au Québec. Un projet de loi en ce sens avait été déposé par le gouvernement précédent en mars 1970. Un nouveau projet de loi est déposé en juin de la même année. Le régime d'assurance-maladie du Québec entre en vigueur le 1^{er} novembre.

Enfin, rappelons que s'il accepte de participer au programme canadien d'assurance-maladie, le gouvernement québécois cherche toujours à concrétiser, dans le cadre d'une entente définitive, les transferts fiscaux accordés par le gouvernement fédéral à l'occasion du retrait du Québec des programmes établis en 1965. Lors de la Conférence des premiers ministres de novembre 1971, le premier ministre du Québec, M. Robert Bourassa, indique qu'il cherche à s'entendre avec le gouvernement fédéral au sujet d'une formule de retrait inconditionnel qui inclurait le régime d'assurance-maladie.

[...] je tiens à souligner que le Gouvernement du Québec veut mettre fin aux arrangements provisoires concernant les programmes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-santé pour les remplacer par une formule de retrait définitif. Cette formule doit toutefois répondre à deux conditions préalables :

- 1) elle doit donner lieu à des paiements inconditionnels; c'est donc dire qu'il ne doit plus y avoir de contrôles administratifs;
- 2) les provinces se prévalant de cette formule doivent avoir une assurance que l'évolution respective des coûts et de la compensation fédérale n'auront pas pour effet d'accroître la part des fonds publics des provinces dans ces programmes au bénéfice des budgets fédéraux.

Je crois que l'on pourrait répondre parfaitement à ces conditions en accordant aux provinces un abattement de points d'impôt sur le revenu suffisant pour couvrir les coûts réels des programmes. Ce mode de compensation fiscale est inconditionnel et augmente annuellement à un rythme suffisant pour compenser la hausse des coûts⁵⁴.

5. Gouvernements de M. René Lévesque et de M. Pierre Marc Johnson (1976-1985)

A. Position générale à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser

Pour le gouvernement de M. René Lévesque, le pouvoir fédéral de dépenser ne devrait s'exercer que dans des secteurs de compétence fédérale exclusive ou concurrente, et une compensation devrait être octroyée aux provinces qui refusent les interventions fédérales.

Le Québec croit que le pouvoir fédéral de dépenser devrait être limité aux seules matières énumérées de compétence fédérale exclusive ou concurrente. Il faudra cependant statuer sur le mode de compensation applicable aux provinces éventuellement abstentionnistes⁵⁵.

Le premier ministre réclame, au nom du Québec, un transfert inconditionnel des sommes dépensées par le gouvernement fédéral dans les secteurs où les provinces interviennent déjà.

Ainsi, pourquoi ne penserait-on pas à éliminer certaines interventions dans des domaines où les provinces ont des programmes plus ou moins semblables et qui collent mieux à leurs besoins? Pourquoi chercher à s'acquitter de tâches que le gouvernement le plus proche des citoyens peut remplir de façon à la fois plus économique et plus efficace? L'acharnement qu'on met à s'en mêler, et surtout à ce que tout le monde le sache, montre qu'il y a là, au moins autant que tout autre motif, un grand souci de se faire du capital politique. C'est évidemment une préoccupation compréhensible par les temps qui courent. Mais il n'en demeure pas moins que ces sommes considérables consacrées par l'administration fédérale à des programmes souvent éphémères, parfois même franchement improvisés, cataplasmes sans lendemain qui soulèvent chez les gens des attentes qu'on laisse ensuite insatisfaites et qui rebondiront automatiquement sur les gouvernements provinciaux en risquant de déformer toutes leurs priorités -que ces sommes considérables, selon nous, pourraient et devraient faire l'objet d'un retour inconditionnel aux provinces⁵⁶.

À la même période, le gouvernement fédéral affirme que le pouvoir de dépenser devrait être mieux défini⁵⁷.

Un an plus tard, la commission Pépin-Robarts propose l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser par une nouvelle Chambre haute, composée de délégués représentant les gouvernements des provinces, et soumet que les provinces « devraient avoir le droit de se retirer de tout programme et de recevoir, s'il y a lieu, une compensation fiscale⁵⁸ ». Le gouvernement fédéral ne donne pas suite au rapport.

Lors de la Conférence annuelle des premiers ministres tenue à Charlottetown en 1984, M. Lévesque

déclare que la limitation de l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser constitue une priorité.

On ne compte plus les projets de politiques « nationales » qu'Ottawa entend imposer en se servant de son pouvoir de dépenser, sur des sujets aussi divers que les garderies, les forêts, les parcs, etc.

On assiste à une mutation, au sens profond du terme, de ce qui a constitué ces dernières décennies l'essence du fédéralisme canadien : les compétences des provinces ne sont plus jamais considérées comme exclusives par Ottawa qui s'arroge le droit d'intervenir à tout propos pour imposer en ce domaine SES normes « nationales », soi-disant pour le plus grand bien-être de l'ensemble des Canadiens. [...]

La défense des compétences provinciales passe par l'exercice efficace des pouvoirs que nous possédons, par l'occupation complète de nos champs de juridiction. Car l'offensive fédérale est toujours plus ou moins basée sur le postulat implicite que les provinces s'acquittent mal de leurs responsabilités. Il y a là un défi considérable à relever, dans le contexte d'un partage fiscal depuis longtemps insatisfaisant, au détriment des provinces. Depuis quelques années, Ottawa diminue de façon graduelle mais constante ses transferts financiers aux provinces; il utilise la marge de manoeuvre ainsi acquise, non pour réduire la taille de son déficit, mais pour intervenir dans des champs de compétence provinciaux, en utilisant son pouvoir de dépenser. Limiter l'exercice de ce pouvoir qui constitue le moyen privilégié de l'offensive fédérale est devenu une priorité⁵⁹.

Sous la direction de M. Pierre Marc Johnson, le gouvernement du Québec dépose un projet d'accord constitutionnel qui souligne que l'utilisation faite par le gouvernement fédéral de son pouvoir de dépenser a dénaturé la répartition des compétences constitutionnelles et constitue l'un des principaux motifs d'insatisfaction des Québécois à l'égard du fédéralisme canadien. Le document rappelle que les gouvernements successifs au Québec se sont toujours opposés à l'exercice du pouvoir de dépenser lorsque le gouvernement fédéral s'en est servi pour intervenir dans des domaines qui excèdent sa compétence : ceux des affaires municipales, de la santé et de l'éducation, entre autres.

Le projet d'accord propose d'encadrer le pouvoir fédéral de dépenser sur deux plans :

[...] les subventions conditionnelles aux provinces devraient, comme le suggérait le gouvernement fédéral lui-même en 1969, être assujetties à l'assentiment préalable d'une majorité de provinces. En outre, toute province qui refuserait ces subventions devrait recevoir une juste compensation.

En matière d'éducation et de culture, [...] des réaménagements importants devront imposer des limites au pouvoir de dépenser. Dans l'immédiat, les versements de subventions aux individus et institutions ne devraient s'effectuer qu'après entente préalable avec le gouvernement du Québec⁶⁰.

B. Illustration de la position du Québec en matière d'éducation, de santé et de services sociaux

Après avoir annoncé, quelques années auparavant, le plafonnement de ses contributions aux

programmes qu'il avait lui-même imposé aux provinces, le gouvernement fédéral modifie, en 1977, le financement des programmes d'assurance-hospitalisation, d'assurance-maladie et d'enseignement postsecondaire en les regroupant dans une seule enveloppe, appelée Financement des programmes établis (FPÉ). Des abattements fiscaux supplémentaires remplacent une partie des transferts en espèces, mais la formule servant à calculer les contributions fédérales est modifiée : désormais, celles-ci ne sont plus calculées en fonction des coûts réels assumés par les provinces.

a) *La santé et les services sociaux*

Dans le domaine de la santé et des services sociaux, le Québec dénonce la volonté grandissante du gouvernement fédéral de poursuivre et même d'accroître son intervention. Ce faisant, le gouvernement fédéral place le Québec dans une position intenable l'obligeant soit à laisser perpétrer les empiétements fédéraux dans des secteurs qui relèvent de sa compétence, soit à imposer au citoyen le coût de cette double administration. Québec demande que le gouvernement fédéral se retire, en accordant une compensation financière, des programmes qui font double emploi avec ceux déjà mis sur pied et n'intervienne plus, dans les dossiers relatifs à la santé, qu'à la demande expresse d'un gouvernement provincial. Le ministre des Affaires sociales s'exprime ainsi :

Plusieurs articles à l'ordre du jour de la présente conférence indiquent une volonté de la part du gouvernement de poursuivre son intervention dans le domaine de la santé dont la juridiction relève exclusivement des provinces. [...]

Depuis la publication du document Lalonde sur les perspectives de santé, et dont le mérite n'est pas en cause ici, le ministère de la Santé nationale fait tout ce qui est en son pouvoir pour entrer dans les secteurs nouveaux ou prioritaires de la santé. [...]

En prenant l'initiative de la détermination des besoins et des solutions à y apporter, il enfreint carrément la constitution canadienne. [...]

Face à cet envahissement, le gouvernement du Québec se trouve devant l'alternative de plus en plus embarrassante soit de céder le terrain, soit de faire payer au citoyen le coût de cette double administration de la santé. [...]

Il est aussi malheureux de constater que trop souvent des programmes financés directement par le fédéral sous l'empire des « projets d'initiatives locales », [...] dans le cadre de l'entente fédérale-provinciale conclue récemment, constituent des interventions directes dans le domaine de la santé ou celui des services sociaux. Sans nous interroger sur leur bien-fondé, je tiens à insister sur le fait que ces projets ne doivent en aucun cas servir de moyen détourné permettant au gouvernement fédéral d'intervenir dans la création et le développement de programmes qui échapperaient autrement à sa juridiction.

Devant cet état de fait, le gouvernement du Québec tient à faire savoir au gouvernement fédéral que tout renouvellement de l'entente concernant ces projets ou d'autres similaires comme « Canada au travail », devra exclure de sa couverture les projets qui recoupent les activités des secteurs de la santé et des services sociaux et qu'il a l'intention de soumettre au gouvernement canadien une proposition de retrait de cette partie du

programme au moyen d'une compensation financière dont les modalités devraient tenir compte de la conjoncture économique de chaque province.

De la même façon, le retrait du fédéral du domaine de la santé devrait s'effectuer également dans les programmes et subventions qui ne sont pas touchés par les arrangements financiers. Je songe notamment à la Caisse d'aide à la santé où les sommes qui y sont encore disponibles risquent de ne pas être entièrement affectées à l'échéance de la caisse en 1980. Le Gouvernement du Québec demande donc que les montants qui sont encore disponibles dans la Caisse d'aide à la santé soient remis aux gouvernements provinciaux de façon inconditionnelle.

Ainsi, le gouvernement du Canada ne doit initier de nouveaux programmes, ne subventionner des projets, ne s'impliquer publiquement dans un dossier relatif à la santé qu'à la demande expresse du gouvernement d'une province⁶¹.

b) L'éducation

En matière d'éducation et de formation professionnelle, le gouvernement québécois réitère sa demande en faveur d'un transfert inconditionnel des fonds dans les domaines de l'éducation et de la formation professionnelle.

Le Québec considère pour sa part que les transferts de fonds inconditionnels au titre de l'éducation post-secondaire, des frais de scolarité et de l'aide aux étudiants ne sont pas négociables parce qu'ils sont matière d'éducation et relèvent exclusivement de la compétence provinciale. [...]

Pour le Québec, cette formation [professionnelle] doit être intimement liée aux autres instruments de développement économique et social de la société québécoise. C'est pourquoi le Québec désire prendre en main toute orientation et décision dans le domaine de la formation des adultes et réitère sa demande que les fonds consacrés par le gouvernement fédéral à la formation professionnelle des adultes au Québec lui soient transférés⁶².

Le gouvernement de M. Lévesque continuera, jusqu'à la fin de son mandat, de dénoncer les intrusions fédérales dans les domaines de la santé et de l'éducation.

On assiste à une volonté de centraliser les pouvoirs à Ottawa, sans précédent dans le Canada moderne. [...] On doit prévoir que pour une part importante, ce mouvement se poursuivra.

Sur cette question, l'intérêt du Québec et celui des autres provinces se recoupent en partie : car est carrément remis en cause l'exercice souverain par toutes les provinces des compétences traditionnellement exercées par elles en vertu du BNA Act de 1867 et des décisions des tribunaux. Ottawa, se servant tout particulièrement de son pouvoir illimité de dépenser, a entrepris non seulement de modifier à son avantage le partage des pouvoirs au sein du fédéralisme canadien, mais s'attaque à la nature même de ce système.

Cette offensive fédérale est particulièrement évidente lorsqu'elle touche les pouvoirs exclusivement réservés aux provinces dans trois secteurs qui se trouvent au cœur de leurs compétences : la santé, les affaires municipales et l'éducation⁶³.

6. Second gouvernement de M. Robert Bourassa et gouvernement de M. Daniel Johnson (fils) (1985-1993)

A. Position générale à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser

Lorsqu'il prend le pouvoir en décembre 1985, le gouvernement de M. Bourassa fait de la limitation du pouvoir fédéral de dépenser l'une des cinq conditions de son adhésion à la Constitution canadienne. M. Gil Rémillard, ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, présente ainsi, lors de son allocution au Mont-Gabriel en mai 1986, les demandes du Québec au regard de la limitation du pouvoir fédéral de dépenser :

La sécurité culturelle signifie aussi la possibilité pour le Québec d'agir exclusivement dans ses champs de compétence sans l'interférence du gouvernement fédéral par son pouvoir de dépenser. On sait que par ce pouvoir, Ottawa peut dépenser, comme il l'entend, des sommes d'argent dans tous les domaines, qu'ils soient de sa compétence ou non. Cette situation est devenue intolérable. Elle est pour l'ensemble des provinces une « épée de Damoclès » sur toute politique planifiée de leur développement tant social, que culturel ou économique. [...]

Il apparaît de plus en plus nécessaire que l'on assujettisse l'exercice du pouvoir de dépenser à l'approbation des provinces. Cela contribuerait grandement à bonifier le fonctionnement du régime fédéral⁶⁴.

À la même époque, le rapport MacDonald, tout en recommandant de préserver le pouvoir fédéral de dépenser, reconnaît que ce pouvoir doit être utilisé avec prudence⁶⁵.

Aux termes des négociations constitutionnelles, l'Accord du lac Meech contient une disposition (nouvel article 106A de la *Loi constitutionnelle de 1867*) visant l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser. L'Accord du lac Meech est rejeté en 1990.

En 1991, la commission Bélanger-Campeau sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec souligne pour sa part que les groupes et personnes qui ont traité de la voie d'une nouvelle tentative de définition

du statut du Québec au sein du régime fédéral canadien ont identifié certains changements devant être effectués. Ils réclament notamment :

[...] un partage des compétences et responsabilités qui garantisse au Québec une autorité exclusive à l'égard des matières et secteurs qui font déjà partie de ses champs de compétence exclusive, ce qui implique, entre autres, l'abolition dans ces secteurs du pouvoir fédéral de dépenser et l'élimination des chevauchements d'interventions⁶⁶.

De son côté, le gouvernement fédéral dépose, en septembre 1991, une série de propositions dont certaines concernent le pouvoir fédéral de dépenser⁶⁷. Ces propositions sont expressément déclarées inacceptables par le Québec⁶⁸.

Le comité Beaudoin-Dobbie remet son rapport en février 1992. Il constate ceci :

L'exercice du pouvoir de dépenser du fédéral dans des domaines du ressort exclusif des provinces est une autre source de tension dans la Confédération.

Pour répondre à ces préoccupations, nous envisagerons, dans le cadre de nos recommandations sur la répartition des compétences, la possibilité d'imposer certaines contraintes au pouvoir de dépenser du fédéral au moyen d'accords intergouvernementaux⁶⁹.

Le comité soumet des recommandations concernant les programmes à frais partagés existants.

Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les provinces se concertent afin d'établir une procédure de modification des conditions des programmes à frais partagés actuels. Nous croyons par exemple qu'on pourrait envisager de fixer les conditions des programmes aux termes d'un accord intergouvernemental exécutoire pour une période de quatre à cinq ans. Selon nous, cette formule ne diminuerait pas les pouvoirs du Parlement et dissiperait bon nombre des inquiétudes des provinces⁷⁰.

En ce qui concerne les nouveaux programmes, le rapport recommande :

- a) que la *Loi constitutionnelle de 1867* soit modifiée en ajoutant un article établissant que le gouvernement du Canada versera une compensation raisonnable au gouvernement d'une province qui décide de ne pas participer à un nouveau programme pancanadien à frais partagés dans un domaine de compétence exclusivement provinciale après l'entrée en vigueur du présent article si la province introduit un programme ou une mesure atteignant les objectifs du nouveau programme pancanadien.
- b) que la Constitution interdise tout changement unilatéral aux modalités de nouveaux programmes pancanadiens à frais partagés pour une période mutuellement convenue, selon le régime d'approbation des accords intergouvernementaux⁷¹.

Le comité propose par ailleurs l'insertion d'un texte sur les programmes cofinancés après l'article 106 de la *Loi constitutionnelle de 1867*⁷².

Aux termes de nouvelles négociations constitutionnelles, l'Accord de Charlottetown propose d'encadrer, de façon particulière, certains exercices du pouvoir fédéral de dépenser, dans les domaines de la culture, du développement régional et de la main-d'œuvre⁷³. L'Accord reconduit par ailleurs la formule du droit de retrait d'une province à l'égard de programmes nationaux cofinancés qui se retrouvait dans l'Accord du lac Meech (nouvel article 106A de la *Loi constitutionnelle de 1867*). Il envisage également un système général d'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser dans des secteurs de compétence provinciale exclusive (nouveau paragraphe 37 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*)⁷⁴. Enfin, des mécanismes d'accords de retrait des programmes ou de restriction des dépenses de la part du gouvernement fédéral sont prévus dans six secteurs devant être déclarés de compétence exclusive provinciale⁷⁵. L'Accord de Charlottetown est rejeté lors de référendums québécois et canadien en octobre 1992.

En 1993, M. Daniel Johnson, devenu ensuite premier ministre du Québec, déclare que « l'*encroachment* [l'empiétement] du fédéral nous coûte une fortune, c'est ça qui donne 30 milliards de déficit fédéral par année, essentiellement⁷⁶ ».

Le Québec n'en continue pas moins de réclamer un encadrement du pouvoir fédéral de dépenser de même que le respect de ses compétences. Ainsi, M. Daniel Johnson écrit en 1994 :

Il n'y a pas de doute que l'élimination des chevauchements et des duplications est l'un des moyens prioritaires dont nous disposons pour optimiser l'utilisation des budgets gouvernementaux et favoriser la confiance de la population en matière de gestion des fonds publics. En ce sens, nous partageons les objectifs que vous évoquez à l'effet de rendre les politiques et programmes plus efficaces et accessibles, de s'entendre sur l'ordre de gouvernement le mieux placé pour fournir un service et tout cela, en prenant en considération les priorités et les conditions particulières de chaque province.

Mais avant tout, la réduction des chevauchements doit être en concordance avec un encadrement du pouvoir fédéral de dépenser, si l'on veut permettre aux deux gouvernements d'exercer leurs responsabilités de la façon la plus efficace possible. Cet objectif doit aussi contribuer à ce que chacun des gouvernements agisse clairement à l'intérieur des compétences qui lui sont attribuées par la Constitution. Certaines initiatives majeures du gouvernement fédéral dans des domaines de responsabilité provinciale comme la santé et l'éducation m'apparaissent difficilement compatibles avec les objectifs d'efficacité et de subsidiarité qui devraient prévaloir, tout particulièrement dans un contexte de rareté des ressources financières⁷⁷.

B. Illustration de la position du Québec en matière d'éducation, de santé et de services sociaux

Au cours de cette période, le gouvernement fédéral poursuit son désengagement du financement de la santé et de l'enseignement postsecondaire. En 1986, le projet de loi C-96 désindexe partiellement le taux d'accroissement des transferts fédéraux. Le gouvernement fédéral tend progressivement à se retirer des transferts aux provinces dans le cadre du programme de Financement des programmes

établis (FPÉ), pour investir de façon unilatérale auprès de clientèles spécifiques et d'établissements par la mise sur pied de divers programmes dans les domaines de l'éducation et des politiques sociales.

a) L'éducation

Le gouvernement fédéral multiplie ses interventions dans le secteur de l'éducation. Au cours de l'année 1988 par exemple, trois programmes sont créés : le programme des Bourses du Canada (dans le cadre du programme Innov-Action), le programme à l'appui de réseaux de Centres d'excellence au Canada ainsi que le programme national d'alphabétisation. De même, en 1990, Emploi et Immigration Canada lance le programme « Projet d'incitation à la poursuite des études », rebaptisé par la suite « L'école avant tout », comportant, entre autres choses, des subventions aux commissions scolaires qui présentaient des projets admissibles.

Le gouvernement fédéral tente par ailleurs à diverses reprises d'imposer des normes nationales dans ce secteur. Ainsi, en 1986, le projet de loi C-96 propose de lier le financement de l'enseignement postsecondaire à l'introduction d'objectifs nationaux. L'opposition en bloc des provinces, par la voie du Conseil des ministres de l'éducation du Canada, empêche cependant l'établissement de ce lien. De même, dans son Discours du Trône de mai 1991, le gouvernement fédéral annonce son intention d'établir, avec l'appui et la coopération des provinces, des objectifs pancanadiens en éducation pour l'an 2000. Le 29 mai 1991, l'Assemblée nationale du Québec adopte la résolution suivante :

Que l'Assemblée nationale condamne la volonté inacceptable du gouvernement fédéral exprimée par le Discours du Trône à l'effet de s'immiscer dans les secteurs de l'éducation et de la formation de la main-d'œuvre relevant de la compétence exclusive du Québec, notamment par la désignation d'un ministre responsable de la fixation d'objectifs pan-nationaux dans ces domaines et qu'elle demande au gouvernement du Québec de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour faire échec à cette ingérence⁷⁸.

b) La santé et les services sociaux

Dans le cadre de la réforme de la santé et des services sociaux mise en œuvre au début des années quatre-vingt-dix, le ministre de la Santé et des Services sociaux, M. Marc-Yvan Côté, réclame un relèvement des transferts fédéraux au FPÉ et l'élimination des normes qui assortissent les transferts financiers et fiscaux. Il réaffirme très clairement la compétence provinciale exclusive dans ces secteurs.

Les affaires sociales et la santé relèvent de façon irréfutable de la compétence exclusive des provinces en vertu de la Constitution canadienne.

Les affaires sociales et la santé sont des secteurs essentiels qui font appel aux valeurs les plus profondes d'une société et en ce sens, doivent refléter la spécificité de la société québécoise. [...]

Les secteurs de la santé et des affaires sociales ont été jusqu'à maintenant de compétence provinciale exclusive et pour le meilleur intérêt des Québécois et des Québécoises, ils le sont pour le demeurer⁷⁹.

7. Gouvernements de M. Jacques Parizeau et de M. Lucien Bouchard (1994-)

A. Position générale à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser

En 1995, le gouvernement fédéral remplace le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et le Financement des programmes établis (FPÉ) par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Prétextant un accroissement de la marge de manoeuvre des provinces, lesquelles doivent cependant continuer de respecter les cinq normes nationales en matière de santé et la non assignation de résidence en matière sociale, le gouvernement fédéral procède, dans le cadre de ce programme à des coupures sévères dans les transferts en espèces destinés aux provinces.

M^{me} Pauline Marois, ministre des Finances, après avoir mis en évidence les effets désastreux des coupures fédérales dans les transferts aux provinces sur le financement des programmes de santé, d'éducation supérieure, de services sociaux et de sécurité du revenu, déclare que le cadre de financement est devenu inacceptable. Elle dénonce l'attitude du gouvernement fédéral qui, tout en se désengageant massivement du financement, maintient ses normes nationales en santé et cherche à en imposer de nouvelles dans d'autres programmes sociaux.

Dans ce contexte, M^{me} Marois réclame du gouvernement fédéral :

[...] qu'il se retire du financement des programmes sociaux, et qu'il transfère au Québec les points d'impôt qui servent à financer son intervention en ce domaine. Je proposerai donc à Monsieur Martin de remplacer dès 1996-1997, sa contribution financière actuelle aux programmes sociaux par un transfert définitif de points d'impôt au Québec⁸⁰.

En février 1996, le gouvernement fédéral s'engage, à l'occasion du Discours du Trône, à ne plus utiliser son pouvoir de dépenser pour créer de nouveaux programmes à frais partagés dans des domaines de compétence provinciale exclusive sans le consentement de la majorité des provinces. De plus, il s'engage à faire en sorte que tout nouveau programme soit conçu de telle façon que les provinces qui s'en dissocieront soient indemnisées, à condition qu'elles adoptent un programme équivalent ou comparable. Cependant, dans le Discours du Trône de septembre 1997, le gouvernement fédéral annonce une série d'initiatives unilatérales dans les domaines de l'éducation, de la santé et des services sociaux.

En décembre 1997, le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, M. Jacques Brassard, précise les orientations du Québec en matière de relations intergouvernementales. Le Québec désire mettre un terme aux interventions fédérales dans ses champs de compétence en se retirant, avec pleine compensation fiscale, de tout nouvel exercice par le gouvernement fédéral de son pouvoir de dépenser :

[...] le gouvernement fédéral mène une politique qu'il qualifie de réforme administrative de la fédération. Un des premiers éléments de cette réforme vise à concrétiser et à légitimer le renforcement du rôle qu'il s'est arrogé dans le champ des politiques sociales, secteur qui relève de la compétence du Québec. Les provinces du Canada anglais, quant à elles, participent activement à cette centralisation en acceptant de reconnaître formellement à Ottawa un rôle de premier plan en ces matières [...].

[...] L'imminence d'un surplus budgétaire à Ottawa provoque déjà un retour à un interventionnisme fédéral créateur de nouveaux chevauchements et dédoublements. Dans un tel contexte, le gouvernement du Québec défendra fermement son autonomie et sa maîtrise d'œuvre dans les secteurs relevant de sa responsabilité. Par conséquent :

[...] le Québec exigera le respect de ses compétences constitutionnelles et en revendiquera le plein exercice; il continuera de dénoncer les ingérences du gouvernement fédéral et il exigera une pleine compensation financière sous forme de points d'impôt, particulièrement dans le cas de toute nouvelle entente ou initiative fédérale dans un secteur relevant de la compétence du Québec.

[...] en cas de désengagement du gouvernement fédéral dans d'autres secteurs, il demandera, le cas échéant, qu'un transfert de responsabilités au Québec soit accompagné d'une juste compensation⁸¹.

Enfin, lors de l'allocution qu'il a prononcée à l'occasion de la clôture des travaux de la Commission des institutions portant sur la Déclaration de Calgary, le premier ministre Bouchard réaffirme l'importance vitale pour le Québec de préserver ses champs de compétence et sa volonté d'obtenir un droit de retrait avec juste compensation en cas d'initiatives fédérales dans ces domaines.

S'il est une chose essentielle au Québec, c'est bien le respect des compétences exclusives du Québec et, plus particulièrement, en matière de santé, de sécurité du revenu, d'éducation, de politique familiale. Depuis trente ans, le gouvernement fédéral cherche à s'immiscer dans les compétences du Québec. Il le fait essentiellement par le biais de ce qu'on appelle un pouvoir dit de dépenser que le Québec n'a jamais voulu reconnaître, cherchant à protéger ses compétences exclusives. [...]

Il s'agirait de prévoir que chaque province puisse se retirer d'une initiative fédérale dans ses champs de juridictions, en contrepartie d'une juste compensation financière. Ce droit de retrait a toujours été au cœur des discussions Québec-Ottawa. En 1964, le premier ministre Lesage avait obtenu du premier ministre Pearson un tel droit pour 29 programmes fédéraux. Il n'y en a pas un mot dans la Déclaration de Calgary⁸².

B. Illustration de la position du Québec en matière d'éducation, de santé et de services sociaux

a) Nouvelles interventions fédérales

Dans le secteur de l'éducation, la principale initiative fédérale consiste en la création des bourses du millénaire. Évoquée lors du Discours du Trône de septembre 1997, annoncée dans le budget fédéral de

février 1998, la loi instituant la Fondation canadienne des bourses d'étude du millénaire a été sanctionnée le 18 juin 1998⁸³.

Dès qu'il a été informé du projet fédéral, le gouvernement du Québec, appuyé par de nombreux responsables du milieu de l'éducation québécois, s'est élevé contre cette nouvelle intrusion du pouvoir central et a signifié sa volonté de se retirer d'un éventuel programme avec pleine compensation⁸⁴. Le 30 mars 1998, M. Bouchard, lors d'une rencontre avec le premier ministre du Canada, M. Jean Chrétien, au sujet de ce dossier, propose d'amender le projet de loi afin d'accorder aux provinces un droit de retrait avec compensation.

Retrait avec compensation

46.1 Lorsqu'une province a constitué et administre un programme d'aide financière aux étudiants pour leur assurer l'égalité des chances à l'éducation de niveau post-secondaire, les ministres doivent, à la demande de cette province, négocier avec elle pour conclure un accord visant à lui verser une juste compensation financière en lieu et place des activités de la Fondation dans cette province⁸⁵.

Des négociations sont entreprises. Elles échouent, la Chambre des communes adoptant, le 27 mai 1998, le projet de loi sans amendements quant à la Fondation, et ce, en dépit du consensus québécois manifesté notamment par l'adoption unanime d'une résolution de l'Assemblée nationale proposant des amendements législatifs plus conformes aux intérêts du Québec.

Dans l'intérêt des étudiants québécois, l'Assemblée nationale demande instamment au gouvernement fédéral et au gouvernement du Québec de reprendre les négociations sur la question des bourses du millénaire pour en arriver à une entente sur des amendements législatifs qui respectent les principes suivants :

- a) La part attribuable chaque année à des étudiants québécois est déterminée à l'aide d'une formule basée sur des paramètres démographiques;
- b) Le Québec sélectionne les étudiants qui recevront une bourse;
- c) Les bourses seront acheminées aux bénéficiaires de manière à éviter tout dédoublement et à assurer au gouvernement fédéral la visibilité nécessaire.

De plus, l'Assemblée nationale prend acte de la volonté du gouvernement du Québec d'allouer les sommes ainsi économisées à son programme de bourses au financement des institutions collégiales et universitaires⁸⁶.

L'attitude du gouvernement fédéral dans ce dossier est d'autant plus problématique qu'il s'agit d'un secteur où le Québec a exercé, en 1964, un droit de retrait lui permettant de conserver la maîtrise de son programme d'aide aux étudiants, lequel comprend déjà un régime de bourses aux étudiants fondé sur des critères d'admissibilité déterminés selon les priorités du Québec.

Le Discours du Trône de 1997 annonce également la création de la Fondation canadienne pour l'innovation, empiétant sur les compétences du Québec en matière d'éducation et de santé. En décembre de la même année, les ministres québécois de l'Éducation et de la Santé rappellent au gouvernement fédéral que le Québec entend demeurer seul responsable du financement et du développement de la recherche universitaire au Québec⁸⁷.

Dans le domaine de la santé, le gouvernement fédéral réaffirme, lors de ce même Discours du Trône de septembre 1997, son intention d'intervenir dans le secteur.

Le gouvernement a un rôle de premier plan à jouer pour protéger et renforcer l'assurance-maladie. [...] Nous pouvons prendre des mesures pour guider les efforts de tous les gouvernements, et nous le ferons. [...]

En collaboration avec ses partenaires, le gouvernement prendra les mesures suivantes :

- Il appuiera les Canadiens dans leurs efforts pour répondre aux besoins croissants de soins à domicile et de soins communautaires.
- Il établira un plan national, un calendrier et un cadre financier afin d'assurer à la population canadienne un meilleur accès aux médicaments indispensables.
- Il améliorera la qualité et l'efficacité des services de santé partout au Canada en établissant le Fonds de transition pour les sciences de la santé afin d'aider les gouvernements provinciaux à innover dans le domaine de soins primaires, et à intégrer davantage la prestation des services de santé et des soins à domicile et l'assurance-médicaments⁸⁸.

Le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, M. Jacques Brassard, dénonce ces interventions fédérales⁸⁹.

b) L'union sociale canadienne

Lors de la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux de 1995, les premiers ministres des provinces autres que le Québec créent le Conseil interprovincial des ministres sur la réforme et la refonte des politiques sociales. Ce conseil présente, en décembre 1995, un document de travail qui reflète les préoccupations de ces provinces en matière sociale. Lors de la Conférence annuelle de Jasper en août 1996, ces premiers ministres provinciaux élargissent leur démarche en mettant sur pied le Conseil fédéral-provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales chargé d'examiner, entre autres, la création d'une prestation nationale pour enfants et le rôle que pourraient jouer les provinces dans la définition de normes nationales en matière de santé.

La réaction du gouvernement de M. Bouchard à l'égard de cette initiative des provinces est demeurée conforme aux positions défendues par tous les gouvernements québécois précédents : loin de rechercher un forum par lequel le gouvernement fédéral pourrait normaliser ses interventions dans les champs de compétence du Québec, ce dernier réclame le retrait du gouvernement fédéral du domaine de la politique sociale. Il demande que lui soient transférées les ressources fiscales nécessaires à la mise en œuvre de tous ses programmes sociaux :

La plupart des recommandations du rapport concourent à l'uniformisation des politiques sociales à travers le Canada et offrent ainsi au gouvernement fédéral l'occasion de légitimer le rôle accru, et pourtant sans fondement constitutionnel, qu'il souhaite se donner. [...] Le Québec ne peut s'engager dans des processus intergouvernementaux à caractère décisionnel qui auraient pour effet de l'assujettir à des normes auxquelles le Québec n'aurait pas consenti, dans des domaines qui relèvent de sa compétence. [...]

Ce que l'on nous demande, c'est de renoncer à la capacité que le Québec a toujours revendiquée de déterminer lui-même ses priorités et d'affecter les impôts des Québécois à leurs besoins spécifiques. Ceci porte directement atteinte à la solidarité sociale des Québécois⁹⁰.

Au sujet du projet de prestation nationale pour enfants, le premier ministre déclare :

Le Québec dépense 3 milliards de dollars pour ses programmes destinés à l'enfance et nous sommes à concevoir un programme unifié. Accepter le programme pan-canadien équivaldrait à remettre les impôts des Québécois dans une marmite commune et à renoncer à l'attribution des sommes requises par les besoins et les priorités des Québécois⁹¹.

Alors qu'en 1996, les autres provinces canadiennes semblent définir le « rééquilibrage » de la fédération comme une forme de collaboration fédérale-provinciale dans les nombreux secteurs d'activité où le gouvernement fédéral s'est immiscé au moyen du pouvoir de dépenser, le Québec considère au contraire qu'il doit garder la maîtrise totale de ses compétences :

Le gouvernement n'a ni l'intention ni le mandat d'abandonner quelque dimension des compétences constitutionnelles du Québec, que l'opération envisagée soit de nature constitutionnelle ou administrative. [...] Les gouvernements du Québec, depuis longtemps et indépendamment de leur option quant au statut du Québec, ont cherché à raffermir ses compétences de manière à favoriser la maîtrise par le peuple québécois de son développement social, économique et culturel ainsi que de ses institutions politiques. Ce que nous offrent les provinces, c'est une centralisation, un recul, la négation du cheminement historique des Québécois. [...]

Le Québec ne peut s'engager sur la voie d'un rééquilibrage dont les orientations générales et les mesures particulières mènent à l'abandon des revendications fondamentales du Québec et à l'érosion graduelle de ces dernières par des moyens intergouvernementaux et administratifs. Ce que l'on propose au Québec, c'est la construction d'un gouvernement canadien plus puissant, d'un Canada plus centralisé et moins respectueux des volontés des Québécois⁹².

Le Québec réitère sa position lors de la Conférence annuelle des premiers ministres de St. Andrews, en août 1997, exprimant son opposition au mécanisme intergouvernemental proposé par les provinces pour élaborer, conjointement avec le gouvernement fédéral, des normes nationales pour les

programmes sociaux :

Le Québec entend demeurer maître de ses choix de priorités et de ses orientations en matière de politiques sociales, comme son gouvernement l'a démontré récemment par sa politique familiale, par l'implantation de son régime d'assurance-médicaments ou encore par la mise en place d'un système de perception des pensions alimentaires. Le gouvernement du Québec demeure le gouvernement le mieux placé pour répondre aux besoins spécifiques des Québécoises et des Québécois.

Un mécanisme intergouvernemental chargé d'élaborer des normes nationales applicables aux programmes sociaux porterait directement atteinte aux prérogatives et responsabilités actuelles du Québec quant à la définition et la gestion de ses politiques sociales, exercées en vertu de sa compétence exclusive en la matière. Dans les faits, un tel mécanisme compromettrait la marge de manoeuvre du Québec, c'est-à-dire sa capacité actuelle de déterminer lui-même les orientations, les priorités et les modalités de ses programmes sociaux financés par les contribuables québécois.

Un tel mécanisme aurait aussi pour conséquence de reconnaître au gouvernement fédéral des responsabilités dans la définition des politiques sociales que ne lui reconnaît pas la Constitution. Il aurait pour effet de légitimer les prétentions fédérales de longue date en cette matière et ce, en contournant carrément la Constitution⁹³.

La collaboration fédérale-provinciale proposée par les premiers ministres provinciaux a pour effet d'empêcher le Québec de créer et de maintenir ses propres programmes sociaux, comme le démontre le dossier de la prestation fiscale nationale pour enfants :

En dépit des objections du Québec, les provinces du Canada anglais et le gouvernement fédéral ont imposé les normes de la prestation « nationale » pour enfants au Québec. Ottawa a refusé de donner suite à la requête du Québec à l'effet de lui transférer sa part des fonds fédéraux dévolus à la prestation « nationale » pour enfants de façon à l'intégrer dans l'allocation québécoise unifiée pour enfants.

Agissant dans le respect de sa compétence, le Québec avait dans l'intervalle élaboré de bonne foi une politique familiale pour ensuite se voir contraint, par les modalités de la prestation pour enfants qu'on lui a imposée, d'apporter des réajustements importants à son allocation unifiée pour enfants, volet important de sa politique familiale. Ainsi, avant même d'avoir défini l'esquisse d'un mécanisme intergouvernemental sur les politiques sociales, l'on a encore une fois imposé au Québec des normes nationales dans un domaine relevant de sa compétence. La prochaine étape consistera-t-elle à imposer au Québec des normes nationales pour le régime d'assurance-médicaments qu'il vient de mettre en place, ce conformément à sa compétence sur la santé ? Entend-on, une fois de plus, contraindre le Québec à accepter les normes fédérales en matière de

Dans ce contexte, afin d'orienter les débats dans le sens des intérêts du Québec et de limiter ainsi les dédoublements résultant du pouvoir fédéral de dépenser, le premier ministre du Québec indique, à la réunion des premiers ministres tenue à Ottawa en décembre 1997, qu'il participerait à un groupe de travail sur l'union sociale canadienne si les provinces acceptaient trois conditions conformes aux positions défendues par les gouvernements du Québec à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser :

1. Les participants expriment leur intérêt pour la reconnaissance d'un droit de retrait inconditionnel avec pleine compensation, pour une province qui le souhaiterait, à l'égard de toute mesure ou matière susceptible d'avoir un impact dans un champ de compétence d'une province, et conviennent que la définition de ce droit de retrait sera un objectif majeur des discussions sur l'accord cadre;
2. Pendant la période où un tel accord cadre sera en discussion, tous les participants, y compris le gouvernement fédéral, conviennent d'un moratoire sur toute nouvelle initiative ou mesure du gouvernement fédéral susceptible d'avoir un impact sur un champ de compétence d'une province. [...]
3. Cette proposition du Québec ne doit être aucunement interprétée comme une reconnaissance directe ou indirecte d'un pouvoir fédéral de dépenser ou d'un quelconque rôle du gouvernement fédéral en matière de politique sociale, le Québec réaffirmant sa position historique quant au respect de ses compétences⁹⁵.

Les autres premiers ministres refusent de s'engager à discuter du droit de retrait. La Conférence se termine sans que les provinces puissent soutirer, de la part du gouvernement fédéral, quelque engagement que ce soit en faveur d'un rétablissement du niveau des paiements de transferts nécessaires au maintien des programmes sociaux, et ce, malgré leur volonté de mieux définir le pouvoir fédéral de dépenser dans le cadre d'une « union sociale canadienne ».

En mars 1998, le Conseil ministériel fédéral-provincial-territorial sur le renouvellement des politiques sociales se réunit pour entreprendre des négociations à propos d'une éventuelle « entente-cadre sur l'union sociale du Canada ». Un mois plus tard, c'est au tour des ministres responsables de ces discussions de se réunir à Toronto. À cette occasion, le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, M. Jacques Brassard, réitère les conditions posées par M. Bouchard en décembre.

[La] position [du Québec] est claire : le Québec demande que l'Entente-cadre sur l'union sociale reconnaisse sa position historique en prévoyant un droit de retrait inconditionnel avec pleine compensation financière à l'égard de **toute nouvelle initiative ou nouveau programme fédéral cofinancé ou non dans les secteurs des programmes sociaux qui relèvent de la responsabilité des provinces**⁹⁶.

Après deux mois de discussions, les provinces, à l'exception du Québec, en viennent à une position

commune sur la question de l'encadrement du pouvoir fédéral de dépenser qui se rapproche de la position historique du Québec. Quelques jours plus tard, lors d'une réunion fédérale-provinciale des ministres responsables de la négociation de l'entente-cadre, le gouvernement fédéral refuse de réagir officiellement à la proposition des provinces.

Conclusion

Depuis plus d'un demi-siècle, le Québec conteste l'existence du pouvoir fédéral de dépenser. À défaut de son abolition, il revendique avec constance, par ses premiers ministres, un encadrement rigoureux de ce pouvoir dans les secteurs relevant de la compétence exclusive de l'Assemblée nationale du Québec, par le biais d'un droit de retrait avec pleine compensation. Peu importe leur allégeance politique, tous les gouvernements québécois ont, sans exception, exprimé leur volonté de défendre l'intégrité des compétences législatives du Québec, de même que la capacité du Québec de déterminer lui-même les politiques qui lui conviennent, notamment en matière d'éducation, de santé et de services sociaux.

Après ce demi-siècle de lutte incessante, où en est le Québec? Exception faite de la brève période, au début des années soixante, pendant laquelle le gouvernement fédéral a accepté que le Québec trace sa propre voie en se retirant des programmes à frais partagés, les demandes du Québec relatives au pouvoir fédéral de dépenser ont été tour à tour rejetées par Ottawa sinon par certaines provinces.

Dans le Discours du Trône de février 1996, le gouvernement fédéral s'engageait à limiter l'exercice de son pouvoir de dépenser. Depuis deux ans, par ses nombreuses nouvelles ingérences dans les champs de compétence du Québec, il démontre à quel point cet engagement est limité et facile à contourner par le simple choix d'interventions directes et unilatérales. Les bourses du millénaire, la prestation pancanadienne pour enfants, la Fondation canadienne pour l'innovation et le programme projeté d'assurance-médicaments ne constituent que quelques exemples de ces interventions. Cette offensive fédérale s'inscrit dans le cadre d'un discours qui dénature la notion d'exclusivité des compétences provinciales.

L'attitude du gouvernement fédéral et la direction qu'il veut imprimer au fédéralisme canadien minent le principe même de ce régime. La situation actuelle rend d'autant plus important le rappel par le Québec de sa position historique à l'égard du pouvoir fédéral de dépenser.

- 1 Discours d'ouverture de M. Maurice Duplessis, Conférence fédérale-provinciale sur la Constitution, Ottawa, 10-12 janvier 1950, p. 17.
- 2 Mémoire présenté par M. Maurice Duplessis, Conférence intergouvernementale canadienne, Ottawa, octobre 1955, p.10-11; voir aussi Discours de M. Maurice Duplessis, Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, 25-26 novembre 1957, compte rendu des délibérations, p. 27.
- 3 Mémoire du gouvernement du Québec présenté par M. Maurice Duplessis à la Conférence fédérale-provinciale sur le rétablissement, le 25 avril 1946, p. 407.
- 4 *Ibid.*, p. 404-405.
- 5 Le Québec refuse, en 1950, d'accepter les subventions conditionnelles du fédéral en vue de la construction de l'autoroute transcanadienne.
- 6 Mémoire présenté par M. Maurice Duplessis, Conférence intergouvernementale canadienne, Ottawa, octobre 1955, p. 7.

- 7 Mémoire du gouvernement du Québec présenté par M. Maurice Duplessis à la Conférence fédérale-provinciale sur le rétablissement, le 25 avril 1946, p. 405.
- 8 *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Québec, 1956, vol. I, p. 173-175.
- 9 La Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada (Commission Massey), dont le rapport fut publié en 1951.
- 10 *La Presse*, 17 septembre 1959.
- 11 En 1967, ce transfert fiscal est augmenté et appliqué à toutes les provinces au moyen du programme de financement de l'enseignement postsecondaire. En 1977, ce programme est intégré à l'enveloppe du « financement des programmes établis ».
- 12 Discours de M. Jean Lesage, Université de Moncton, 17 mai 1964, p. 2.
- 13 Discours d'ouverture de M. Jean Lesage, Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, 25-27 juillet 1960, p. 35.
- 14 Discours de M. Jean Lesage, Université de Moncton, 17 mai 1964, p. 2-3.
- 15 Déclaration de M. Jean Lesage, Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, 19 juillet 1965, p. 27.
- 16 *Ibid.*, p. 16.
- 17 Mémoire du Québec à la Conférence sur la pauvreté, 7 au 10 décembre 1965, p. 19 et 30.
- 18 Déclaration de M. Jean Lesage, Conférence fédérale-provinciale, 31 mars 1964, p. 31.
- 19 *Ibid.*, p. 26-28.
- 20 Déclaration de M. Jean Lesage, Conférence fédérale-provinciale, 26-29 novembre 1963, p. 56.
- 21 Discours d'ouverture de M. Jean Lesage, Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, 25-27 juillet 1960, p. 35.
- 22 Déclaration de M. Jean Lesage, Conférence fédérale-provinciale, 26-29 novembre 1963, p. 49.
- 23 Débats de la Chambre des communes, 16 mars 1964, p. 1023.
- 24 Déclaration de M. Jean Lesage, Conférence fédérale-provinciale, Québec, 31 mars 1964, p. 10, 14, 21-22.
- 25 L'abattement fiscal obtenu par le Québec équivalait à 20 points d'impôt (14 pour l'assurance-hospitalisation, 4 pour le bien-être social et un chacun pour l'hygiène publique et la formation technique).
- 26 *Loi sur les programmes établis (arrangements provisoires)*, S.C. 1964-65, ch. 54.
- 27 Déclaration de M. Jean Lesage, Conférence fédérale-provinciale, 19 juillet 1965, p. 22-23.
- 28 Déclaration de M. Daniel Johnson à la quatrième réunion du Comité du régime fiscal. Mémoire du Québec : *Faits saillants du Mémoire du Québec à la quatrième réunion du Comité du régime fiscal*, 13 septembre 1966, p. 2.
- 29 Déclaration de M. Daniel Johnson à la quatrième réunion du Comité du régime fiscal fédéral-provincial, Ottawa, 14-15 septembre 1966, dans *Le Gouvernement du Québec et la Constitution*, 1968, p. 5.
- 30 Mémoire du Québec sur la question constitutionnelle, Conférence intergouvernementale, Ottawa, 5-7 février 1968, p. 11-13.
- 31 Allocution d'ouverture de M. Jean-Jacques Bertrand, Conférence constitutionnelle, Ottawa, 10 février 1969, p. 10-11.
- 32 Déclaration de M. Jean-Jacques Bertrand, Conférence fédérale-provinciale, les 4 et 5 novembre 1968, p. 10-11.
- 33 Exposé préliminaire de M. Daniel Johnson, Conférence sur la *Confédération de demain*, Toronto, 27-30 novembre 1967, p. 18-19.
- 34 Commentaires de M. Jean-Paul Cloutier, ministre de la Famille et du Bien-être social, sur les points particuliers de l'ordre du jour de la Conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être social, Ottawa, 18-19 janvier 1968.

- 35 Déclaration de M. Jean-Jacques Bertrand, Conférence constitutionnelle, 8-10 décembre 1969, p. 21.
- 36 Déclaration de M. Daniel Johnson, Conférence des premiers ministres, Ottawa, 24 octobre 1966, p. 2-5.
- 37 S.C. 1966-67, ch. 45.
- 38 S.C. 1966-67, ch. 64.
- 39 Voir *supra*, note 27.
- 40 Déclaration de M. Jean-Paul Cloutier à la Conférence fédérale-provinciale des ministres de la Santé, Ottawa, 17 et 18 avril 1967, p. 1.
- 41 *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, vol. 1, p. 49, recommandation I.1.
- 42 *Ibid.*, p. 201, recommandation I.93.
- 43 *Le Devoir*, 9 avril 1969.
- 44 Déclaration de M. Robert Bourassa, Conférence constitutionnelle, Ottawa, 14 et 15 septembre 1970, p. 17.
- 45 *Ibid.*, p. 16.
- 46 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Déclarations de M. Robert Bourassa, Conférence des premiers ministres, Ottawa, 15-17 novembre 1971, p. 40.
- 47 Discours inaugural, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 15 mars 1973, p. 1.
- 48 Allocution d'ouverture de M. Robert Bourassa, Conférence fédérale-provinciale, Ottawa, 15-16 juin 1976, p. 8.
- 49 Réunion interprovinciale des ministres des Affaires intergouvernementales et des procureurs généraux, Edmonton, les 13 et 14 août 1976, annexe 3 : Le pouvoir de dépenser : proposition du Québec.
- 50 Déclaration de M. Robert Bourassa, Conférence constitutionnelle, Ottawa, 14 et 15 septembre 1970, p. 10.
- 51 Déclaration de M. Claude Castonguay, ministre de la Santé, Conférence fédérale-provinciale des ministres de la Santé, Ottawa, 9-11 décembre 1970, annexe 3, p. 5.
- 52 Déclaration de M. Claude Castonguay, ministre des Affaires sociales, Conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être social, Ottawa, 28 et 29 janvier 1971, p. 2-7.
- 53 Déclaration de M. Robert Bourassa, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 23 juin 1971, p. 2739.
- 54 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, Déclarations de M. Robert Bourassa, Conférence des premiers ministres, Ottawa, 15-17 novembre 1971, p. 31-32.
- 55 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Dossier sur les discussions constitutionnelles 1978-1979*, ministère des Affaires intergouvernementales, p. 6.
- 56 Allocution de M. René Lévesque, Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres, Ottawa, 13-15 février 1978, p. 7.
- 57 Voir GOUVERNEMENT DU CANADA, *Le temps d'agir - Jalons du renouvellement de la fédération canadienne*, 1978, p. 24; voir aussi *Loi modifiant le Constitution du Canada dans certains domaines ressortissant à la compétence législative du Parlement du Canada et prévoyant les mesures nécessaires à la modification de la Constitution dans certains autres domaines*, projet de loi C-60, Chambre des communes du Canada, première lecture, le 20 juin 1978.
- 58 COMMISSION DE L'UNITÉ CANADIENNE, *Se retrouver*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1979, p. 99-100.
- 59 Intervention de M. René Lévesque sur la situation actuelle et les priorités pour l'avenir, Conférence annuelle des premiers ministres, Charlottetown, 1984, p. 4-6.
- 60 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Projet d'accord constitutionnel - Propositions du gouvernement du Québec*, 1985, p. 26.
- 61 Déclaration de M. Denis Lazure, ministre des Affaires sociales, Conférence fédérale-provinciale des ministres de la Santé, Ottawa, 22-23 juin 1977.

- 62 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Conférence des premiers ministres sur l'économie*, Ottawa, février 1982, Ressources humaines, document d'appui, p. 4.
- 63 Intervention de M. René Lévesque sur la situation actuelle et les priorités pour l'avenir, Conférence annuelle des premiers ministres, Charlottetown, 1984, p. 2.
- 64 Allocution prononcée par M. Gil Rémillard, ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, à l'occasion du colloque « Une collaboration renouvelée du Québec et de ses partenaires dans la Confédération », Mont-Gabriel, 9 mai 1986, p. 11.
- 65 *Rapport de la Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada*, vol. 3, 1985, p. 539-540.
- 66 COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, *Rapport : L'avenir constitutionnel du Québec*, 1991, p. 55.
- 67 GOUVERNEMENT DU CANADA, *Bâtir ensemble l'avenir du Canada*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1991.
- 68 Notes pour une allocution de M. Gil Rémillard, ministre de la Justice et ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, à l'occasion d'un dîner de la Chambre de commerce d'Anjou, Montréal, le 15 janvier 1992, p. 14.
- 69 *Un Canada renouvelé*, Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes, 28 février 1992, p. 62.
- 70 *Ibid.*, p. 79-80.
- 71 *Ibid.*, p. 81.
- 72 *Ibid.*, p. 117-118.
- 73 Accord de Charlottetown, art. 11, 12.
- 74 Accord de Charlottetown, art. 31.
- 75 Accord de Charlottetown, art. 11.
- 76 *L'actualité*, 1^{er} mars 1993.
- 77 Lettre de M. Daniel Johnson à M. Marcel Massé, ministre des Affaires intergouvernementales du Canada, 15 février 1994.
- 78 Journal des débats de l'Assemblée nationale, 29 mai 1991, p. 8555.
- 79 GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Un financement équitable à la mesure de nos moyens*, ministère de la Santé et des Services sociaux, 1991, p. 84.
- 80 Communiqué de presse, *Transfert social canadien : La position du Québec face au désengagement massif du fédéral*, 12 décembre 1995.
- 81 Déclaration de M. Jacques Brassard, ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, Journal des débats de l'Assemblée nationale, 4 décembre 1997, p. 9087.
- 82 Notes pour une allocution de M. Lucien Bouchard, à l'occasion d'une séance de la Commission des Institutions portant sur la Déclaration de Calgary, le 10 juin 1998, p. 7-8.
- 83 *Loi d'exécution du budget de 1998*, projet de loi C-36.
- 84 Lettre de M. Lucien Bouchard à M. Jean Chrétien, 17 février 1998, référant à une lettre du 5 décembre 1997.
- 85 Proposition du gouvernement du Québec visant à amender le projet de loi C-36, Ottawa, le 30 mars 1998.
- 86 Journal des débats de l'Assemblée nationale, 14 mai 1998, p. 11132.
- 87 Lettre de la ministre de l'Éducation, M^{me} Pauline Marois, et du ministre de la Santé et des Services sociaux, M. Jean Rochon, à M. John Manley, ministre de l'Industrie du Canada, 19 décembre 1997.
- 88 Discours du Trône ouvrant la première session de la trente-sixième Législature du Canada, 23 septembre 1997.
- 89 M. Jacques Brassard, conférence de presse, 23 septembre 1997.
- 90 Communiqué de presse, *Programmes sociaux : le Québec refuse la proposition des provinces de centraliser à Ottawa les pouvoirs du Québec en matière sociale*, 23 août 1996, p. 1-2.

- 91 *Ibid.*, p. 1.
- 92 Communiqué de presse, *Le rééquilibrage des rôles et des responsabilités d'Ottawa et des provinces : une autre avenue de centralisation*, 23 août 1996, p. 2.
- 93 *Union sociale canadienne : La position du Québec*, document déposé par M. Lucien Bouchard à la Conférence des premiers ministres, St. Andrews, 6-8 août 1997, p. 1-2.
- 94 *Ibid.*, p. 1.
- 95 Déclaration de M. Lucien Bouchard, Conférence des premiers ministres, Ottawa, 12 décembre 1997.
- 96 Déclaration de M. Jacques Brassard, ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes, Toronto, 17 avril 1998.
-

[©Gouvernement du Québec, 1998](#)