

Pendant que nous surveillons la porte d'en avant, que se passe-t-il du côté de la porte d'en arrière ?

Yves Vaillancourt

Volume 7, Number 1, Spring 1994

L'arrimage entre le communautaire et le secteur public

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/301264ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/301264ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Les Presses de l'Université du Québec à Montréal

ISSN

0843-4468 (print)

1703-9312 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Vaillancourt, Y. (1994). Pendant que nous surveillons la porte d'en avant, que se passe-t-il du côté de la porte d'en arrière ? *Nouvelles pratiques sociales*, 7(1), 229–243. <https://doi.org/10.7202/301264ar>



Pendant que nous surveillons la porte d'en avant, que se passe-t-il du côté de la porte d'en arrière?

Yves VAILLANCOURT
*Département de travail social
Université du Québec à Montréal*

Mémoire présenté devant le Comité permanent du perfectionnement des ressources humaines (concernant la réforme Axworthy) à Ottawa, le 9 mars 1994. Ce texte a d'abord été rédigé pour être communiqué oralement et nous ne l'avons que très légèrement modifié pour respecter sa facture originale.

INTRODUCTION: QUELQUES ENSEIGNEMENTS DE L'HISTOIRE

À quel titre suis-je ici aujourd'hui? À titre de chercheur, de formateur, de directeur d'une revue universitaire et d'accompagnateur de divers organismes sociaux, qui s'intéresse, avec des enracinements québécois, aux réformes des politiques sociales québécoises et canadiennes depuis plus d'une vingtaine d'années.

À mon avis, et c'est ce que je pense depuis les tout débuts de ma carrière de chercheur, de professeur et de consultant, le développement des politiques sociales d'aujourd'hui et de demain doit mettre à contribution, de façon créatrice et méthodique, les leçons de nos expériences passées dans le champ des politiques sociales. Mes propos d'aujourd'hui seront guidés par ce réflexe qui m'amène à toujours donner une perspective historique à nos discussions sur les réformes sociales à concevoir et à implanter dans l'avenir. Ainsi, en réfléchissant sur les multiples questions posées par votre Comité permanent du développement des ressources humaines (CPDRH, 1994), je me suis rappelé plusieurs séquences de l'histoire des politiques sociales canadiennes. Je me suis remémoré en particulier certains moments d'ébullition dans les discussions fédérales-provinciales des dernières décennies concernant les réformes de politiques sociales. Je pense notamment à la Conférence fédérale-provinciale sur la Reconstruction de 1945-1946 que j'ai scrutée de près dans mon ouvrage sur les politiques sociales des années 1940 et 1950 (Canada, 1945a, 1945b; Vaillancourt, 1988); je pense aux négociations fédérales-provinciales de 1963-1966 qui ont donné naissance au Plan de pensions du Canada et au Régime des rentes du Québec, au Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et au *Medicare*, que j'ai étudiées de près il y a trois ans, en fouillant entre autres pendant 30 jours ouvrables les dossiers du sous-ministre Joe Willard aux Archives nationales ici à Ottawa; je pense aux espoirs soulevés par la tentative de réviser le système de sécurité sociale au Canada au cours des années 1973-1978, que j'ai étudiée à partir de la littérature de l'époque et d'entrevues avec des acteurs fédéraux et provinciaux de l'époque.

En scrutant de près ces moments historiques et d'autres semblables, où d'importantes réformes de la sécurité sociale étaient à l'ordre du jour, j'ai fait certains constats récurrents :

1. L'agenda et les objectifs proposés par le gouvernement fédéral étaient souvent très ambitieux.
2. Le calendrier proposé était souvent quelque peu idéaliste, voire irréaliste.
3. Le processus de préparation des réformes s'étirait sur une plus longue période que celle prévue au départ : par exemple, en mars 1973, la révision de la sécurité sociale enclenchée par le Livre orange de Marc Lalonde (Canada, 1973) devait durer deux ans; dans les faits, elle dura six ans! Ces grandes manœuvres ont généré des espoirs dans certains cercles, mais n'ont pas permis de cueillir les fruits attendus, tant en référence au dossier de la supplémentation du revenu des pauvres qui travaillent (*working poors*) qui a frappé un mur en 1975-1976, qu'en référence au dossier des deux projets de

loi sur les services sociaux qui sont morts au feuilleton en 1977 dans (le cas du premier projet selon la méthode des programme à frais partagés) et en 1978 (dans le cas du second projet selon la méthode du *block funding*).

4. Les réformes mises en œuvre au cours et à la fin du processus étaient souvent plus minces que celles qui étaient souhaitées au départ.
5. Enfin, et surtout, dans les démarches pour réformer les programmes de sécurité sociale au Canada, il était de bon ton dans la phase initiale de secondariser, voire d'escamoter, la question du partage des responsabilités entre les divers niveaux de gouvernements. Le mot d'ordre lancé par les représentants du gouvernement fédéral et de plusieurs gouvernements provinciaux était fréquemment le suivant : discutons d'abord des meilleures propositions de réforme à mettre de l'avant pour les citoyens canadiens et ensuite nous discuterons de qui fait quoi ; c'était exactement ce que proposait, par exemple, le Livre orange de Lalonde, en mars 1973, au tout début de la révision de la sécurité sociale :

Il serait prématuré de chercher à définir le partage des attributions que commanderait un système comme celui-ci, car le devoir prioritaire de ceux qui gouvernent un pays est de prendre les dispositions nécessaires pour assurer à leurs citoyens un système qui puisse répondre le mieux à leurs besoins. Alors seulement, il nous sera possible d'étudier le partage des responsabilités. (Canada, 1973 : 36)

Pourtant, après un certain temps de discussion pour confectionner les meilleurs devis techniques, *la question constitutionnelle, placée entre parenthèses au début, ne tardait pas, souvent au moment le plus délicat des débats, à remonter en surface et à peser de tout son poids sur le dénouement des opérations*. C'est exactement à ce type de difficultés et de résistances que s'est buté le gouvernement libéral de Mackenzie King lors de la Conférence de la Reconstruction de 1945-1946 ; que s'est buté le gouvernement libéral de Pearson au cours des années 1963-1966 notamment dans les débats sur le régime des rentes ; que s'est buté le gouvernement libéral de Trudeau pendant la révision de la sécurité sociale de 1973-1978 sur le supplément de revenu garanti et sur les services sociaux.

À mon sens, c'est à ce même type de difficultés que risque de se buter le gouvernement libéral de Jean Chrétien dans l'opération qu'il vient de lancer pour réformer la sécurité sociale, même s'il n'a cessé de répéter, pendant la campagne électorale de l'automne dernier, qu'il voulait éviter les débats constitutionnels, qu'il ne toucherait pas aux programmes sociaux et qu'il accorderait la priorité à la création d'emplois. Au Canada, le système politique qui prévaut, du moins jusqu'à nouvel ordre, est un système politique fédéral

et non pas un système politique unitaire, même s'il arrive souvent que nombre de décideurs publics et d'experts ne font guère de différence dans la pratique entre les deux (Mendelson, 1993). Dans un système fédéral, les gouvernements provinciaux ne sont pas de simples succursales du gouvernement central, mais des gouvernements qui ont des champs de responsabilités exclusives dans certains dossiers de politiques sociales (notamment dans les services de santé, les services sociaux, l'assistance sociale) et des champs de responsabilités partagées dans d'autres dossiers. Certes, il y a des moments et des conjonctures où les gouvernements provinciaux, dont le gouvernement du Québec, s'efforcent d'être ou de paraître plus conciliants. Mais ces moments sont parfois de courte durée.

Pour ma part, dans le présent mémoire, je n'ai pas l'intention de laisser la question du *partage des pouvoirs* entre parenthèses. J'ai l'intention au contraire d'en faire un point central de ma présentation, après m'être positionné brièvement sur l'agenda plus général qui nous est soumis. Je le ferai en me penchant principalement sur les questions relatives au Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) fédéral et aux programmes provinciaux d'aide sociale (et de services sociaux). Pour ce faire, je partirai des dix questions que votre Comité nous a posées dans son document (CPDRH, 1994 : 5-6), en signalant que dans cette liste il y a neuf questions, qui relèvent d'abord des provinces et une question principale qui concerne tout à fait le gouvernement fédéral, et que l'on a omis de poser certaines questions clés rattachées à la question principale, se rapportant notamment aux services sociaux.

**MA POSITION SUR LA RÉFORME
DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN GÉNÉRAL
DANS LE MOMENT ACTUEL :
J'ACCEPTE DE TRAVAILLER À L'ÉLABORATION
D'UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL
DANS LE DOMAINE DES POLITIQUES SOCIALES,
MAIS PAS N'IMPORTE COMMENT !**

De façon succincte et au risque d'oublier certaines nuances qui m'importent beaucoup, je puis résumer ma position de base de la façon suivante : plusieurs des questions soumises à la population canadienne concernant la nécessité de moderniser le système de sécurité sociale qui a été développé au Canada au cours des années 1940 à 1975, voire jusqu'à la fin des années 70 au Québec, représentent des *questions incontournables* qui interpellent les décideurs publics, les mouvements sociaux, les experts, les citoyens et citoyennes de toutes les régions du Canada et des autres pays ces années-ci. Que nous soyons plutôt à droite, ou plutôt au centre, ou plutôt à gauche, sur

l'échiquier idéologique ou politique, il s'agit là de questions qui ne peuvent pas être écartées du revers de la main. Avec d'autres, je reconnais que le système de politiques sociales qui s'est développé dans l'après-guerre représente une composante majeure d'un contrat social qui a été négocié et mis en œuvre chez nous et dans plusieurs autres pays depuis 1940, mais qui a été réouvert depuis le début des années 80. Nous vivons présentement des années de transition entre un vieux contrat social qui a terminé ses belles années et un nouveau contrat social qui est à négocier. Dans ces négociations qui concernent de nombreux acteurs sociaux dont les intérêts sont souvent opposés, certains d'entre eux avancent des propositions, d'autres en cherchent. Parmi les propositions avancées, certaines s'apparentent à des recettes du passé. Une portion importante des forces de droite mettent de l'avant des propositions néoconservatrices ou néolibérales inspirées des alignements dominants des années 30. Face à ces propositions marquées au coin du démantèlement des programmes sociaux et de la référence aux lois du marché, une partie des acteurs de gauche, pris par surprise, s'agrippent aux alignements des années 60 et 70, négligent de préparer des contre-propositions qui, sans bousiller les nombreux acquis de nos programmes sociaux, permettraient de les modifier de façon à ce qu'ils répondent mieux aux besoins des années à venir.

Personnellement, je me situe à l'intérieur d'une sensibilité de gauche qu'on retrouve au Québec, dans l'ensemble du Canada et dans d'autres pays et qui s'applique à préparer et à proposer un nouveau modèle de développement social, un nouveau paradigme, qui serait autre chose que le retour aux années 30 et autre chose que la réédition du modèle des années 60 et 70. Dans la recherche de ce nouveau modèle, la solidarité sociale prenant en compte les intérêts de la grande majorité des citoyens doit demeurer une préoccupation centrale. La question de l'avenir du travail et de la société salariale doit être travaillée de toute urgence. Soit, les programmes sociaux de l'après-guerre ont pris de l'âge. Mais les réformes de sécurité sociale à développer ne pourront pas ignorer, en l'an 2000 comme en 1940, la question du partage des revenus du travail qui doit être aménagée à l'avantage de la majorité des citoyens et citoyennes, notamment de ceux et celles qui sont présentement exclus du travail ou bien d'un travail stable et décent.

Les politiques sociales, aujourd'hui comme à l'époque de l'après-guerre, représentent un mécanisme de redistribution des revenus qui débouche sur un cul-de-sac s'il ne s'arrime pas adéquatement au premier mécanisme de distribution des richesses et de la sécurité dans nos sociétés, soit la participation au marché du travail salarié. La réforme de la sécurité sociale de l'après-guerre reposait sur le postulat du plein emploi, ou de la poursuite d'un plein emploi relatif (Gouvernement du Canada, 1945a, 1945b). Si le plein emploi à 40 heures de travail décent et salarié pour la grande majorité n'est plus possible, il faut encore plus s'attaquer à des choix responsables

concernant l'avenir du travail, le partage équitable du travail disponible, l'élimination du temps supplémentaire, etc. À ce sujet, plusieurs d'entre nous au Québec avons lu avec beaucoup d'intérêt un dossier d'une qualité exceptionnelle publié par le *Monde diplomatique* de mars 1993 sur le partage du travail et suivons de près les débats qui se poursuivent présentement en Europe sur cette question. La lecture de certains documents récents, publiés par des groupes de recherche et des organismes sociaux pancanadiens, m'ont également permis de constater que la préoccupation des liens à établir entre l'avenir du travail et l'avenir des programmes sociaux était présente dans le reste du Canada, tout comme au Québec (Yalnizyan, 1993). Je pense même que des préoccupations semblables ont été exprimées par diverses personnes et organisations qui ont témoigné devant votre Comité.

Mais une fois que je vous ai dévoilé honnêtement la perspective de base avec laquelle je travaille avec d'autres certaines des questions que vous soulevez, je m'en voudrais de vous laisser croire à plus de candeur que je n'en ai en réalité. Je sais que le vent néolibéral souffle très fort sur la scène canadienne et internationale dans la conjoncture actuelle ; cette vague néolibérale incite les gouvernements sociodémocrates à épouser des politiques sociales libérales et les gouvernements libéraux à épouser des politiques sociales *tory*. Avec nombre d'autres Québécois et Canadiens, je me pose des questions sur *l'agenda caché* qui traverse en filigrane l'opération réforme de la sécurité sociale lancée par le nouveau gouvernement fédéral. Avec d'autres, j'ai repéré des éléments inquiétants de cet agenda caché dans le récent discours du budget du ministre Paul Martin et les pièces afférentes (Martin, 1994a, 1994b ; Axworthy, 1994). Je fais référence, entre autres, aux mesures concernant le programme d'assurance-chômage qui visent à restreindre dramatiquement la protection sociale des chômeurs en refilant des charges financières accrues en direction des programmes provinciaux d'aide sociale (Lortie, 1994).

**PARMI VOS DIX QUESTIONS POSÉES
CONCERNANT LE RAPC, IL Y EN A UNE,
LA QUATRIÈME, QUI EST CENTRALE ET QUI MÉRITE
D'ÊTRE EXAMINÉE EN PRIORITÉ
TANDIS QUE LES NEUF AUTRES, SANS ÊTRE NÉGLIGEABLES,
CONCERNENT D'ABORD LES GOUVERNEMENTS
PROVINCIAUX ET MUNICIPAUX, LE CAS ÉCHÉANT**

Mais venons-en à vos questions sur le RAPC ! En traitant de ces questions, je serai amené à me demander et à vous demander, si les réformes concernant le RAPC ne seraient pas de fait des réformes conçues et en voie de réalisation

depuis déjà un certain nombre d'années. Avec les délais très courts dont j'ai dû m'accommoder (et je ne suis pas le seul), je serai à même d'émettre la première formulation d'une démonstration pour laquelle je me réserve la possibilité, au cours des prochaines semaines, éventuellement avec d'autres chercheurs, d'étayer et de documenter davantage.

Quelques remarques concernant le RAPC d'hier et d'aujourd'hui

Pour bien expliquer le point de vue que je soumet dans cette deuxième section de mon mémoire, je me dois au préalable de revenir sur *certaines ambiguïtés* qui se retrouvent dans les sept lignes avec lesquelles le document de votre Comité définit et décrit le RAPC. Au départ, la définition qui est donnée du RAPC comporte deux défauts : 1) elle a le premier défaut de ranger à l'intérieur du tiroir «RAPC» non seulement le programme de partage de coûts qu'est le RAPC, mais également d'autres programmes de partage de coûts que le RAPC à proprement parler, soit les programmes de réadaptation professionnelle, de réadaptation et traitement des alcooliques et des toxicomanes ; 2) elle a le deuxième défaut de mettre en lumière le volet partage des coûts de l'aide sociale qui, en 1992-1993, représentait 62 % des sommes canalisées vers les provinces via le RAPC et de laisser dans l'obscurité le volet partage des coûts des services de bien-être (ou services sociaux) qui représentait 38 % des sommes canalisées vers les provinces via le RAPC (Gouvernement du Canada, 1994:31).

Maintenant, pour bien suivre la ligne d'argumentation que j'amène, il faut attirer l'attention sur le sens de l'expression *instrument de partage de coûts*. Le RAPC n'a jamais été, depuis ses origines en 1966, un programme fédéral d'aide sociale ou de services sociaux. Le RAPC ne permet pas au gouvernement fédéral d'intervenir directement dans le champ de l'aide sociale et des services sociaux. Il permet seulement d'intervenir indirectement, ce qui n'est pas pour autant banal. Le RAPC est un programme de subventions conditionnelles créé par le gouvernement fédéral à partir de son pouvoir de dépenser pour aider les gouvernements provinciaux (et autres organismes accrédités) en partageant les coûts de *leurs* programmes, dans la mesure où les réclamations faites par les provinces sont partageables, évidemment. Pour le gouvernement fédéral, cette option n'a jamais été l'idéal et ne l'est pas plus aujourd'hui. L'inconvénient de cette méthode d'intervention dans le domaine social est bien connu : l'implication financière du gouvernement fédéral ne jouit pas de visibilité politique. Les 7,4 milliards \$ dépensés par le gouvernement fédéral à partir du RAPC en 1992-1993 (à la différence des 20 milliards \$ dépensés pour la sécurité du revenu des personnes âgées et surtout, ici, des 4,9 milliards \$ dépensés pour les prestations fiscales pour

enfants), ne donnent pas lieu à l'émission de chèques adressés à ces citoyens canadiens et portant le nom du gouvernement fédéral! Certes, il s'agit là, disons-le, d'une limite qui revêt des côtés ennuyeux pour le gouvernement fédéral. En outre, contrairement à d'autres programmes à frais partagés développés dans les années 50 comme celui de l'assurance hospitalisation, les normes nationales placées dans la législation et la réglementation concernant le RAPC étaient plutôt minimales en 1966 et le sont demeurées au cours des 28 dernières années, parce que, paradoxalement, la Loi qui a amené la création du RAPC en 1966 a peu bougé depuis.

Mais attention! Le fait que le RAPC d'hier et d'aujourd'hui soit un instrument d'intervention indirecte et se caractérise en plus par des normes nationales plutôt minimales n'a pas été historiquement le fruit du hasard! Le RAPC a été créé en tant que programme de partage de coûts dans les années 60 et l'est demeuré par la suite, parce que le gouvernement fédéral lui-même reconnaissait que les programmes d'aide sociale et de services sociaux, tout comme les programmes de santé, étaient constitutionnellement des programmes de juridiction exclusivement provinciale et parce que le gouvernement du Québec, entre autres, était très vigilant, voire à l'offensive avec le dossier de l'*opting out* pour surveiller ces enjeux. De la même manière, si les normes nationales sur lesquelles il y a eu consensus, à la suite de nombreuses et courtoises rencontres fédérales-provinciales entre 1963 et 1966, sont demeurées modestes, c'est principalement parce que le Québec dans ces négociations était très vigilant sur la question du partage des pouvoirs. Il importe de rappeler que dans toutes les discussions concernant le RAPC au cours des années 60 et 70, le Québec, avec quelques autres provinces, était à l'avant-garde pour proposer des standards élevés (ce qui a moins été le cas dans les années 80 et 90, par contre!). Mais comme il considérait que les programmes sociaux d'aide sociale et de services sociaux étaient de juridiction provinciale, il s'opposait à ce que le rôle de gardien des normes soit abandonné au gouvernement fédéral. Cela a donné le RAPC que l'on connaît! (Duperré, 1987, 1988, 1990, 1992; Vaillancourt, 1991a, 1991b, 1991c, 1992a). Cela a conduit aussi à l'énigmatique, rocambolesque et significative histoire de l'*opting out* que le Québec a arraché au fédéral dans les années 60 et s'est fait enlever à toutes fins utiles par la suite, même si en 1994, le Québec, symboliquement, conserve toujours ses cinq points d'impôts sur le revenu des particuliers! (Vaillancourt, 1992c, 1993c) Ces cinq points d'impôts laissent chaque année des traces intrigantes dans les bilans financiers annuels du gouvernement fédéral et ils représentaient 680 millions\$ en 1991-1992, sur les 1 931 millions\$ auxquels le Québec avait droit dans le cadre du RAPC (Gouvernement du Canada, 1992: viii-ix).

Quelques enjeux concernant l'avenir du RAPC

Les remarques que je viens de faire permettent de comprendre pourquoi, parmi les dix questions posées par le Comité sur le RAPC, je considère que neuf d'entre elles (soit toutes les questions sauf la quatrième) relèvent d'abord des provinces et que, conséquemment, je n'en ferai pas une priorité dans cette présentation devant vous aujourd'hui, même si je m'y intéresse dans mes recherches par ailleurs (Thériault et Vaillancourt, 1991). À mon sens, la question centrale que je dois privilégier ici est la quatrième qui se lit comme suit :

Le gouvernement fédéral devrait-il fournir dans l'ensemble du pays une aide sociale de base que les provinces combleraient, ou les coûts du programme devraient-ils être partagés à parts égales entre le fédéral et les provinces? (CPDRH, 1994 : 5)

Cette question n'est pas seulement une question hypothétique qui touche l'avenir! C'est une question qui nous invite à jeter une lumière nouvelle sur les éléments de réponse qui ont commencé à apparaître au cours des quinze dernières années, soit depuis l'apparition du programme de crédits d'impôt remboursables pour enfants à charge instauré en 1979 sous un gouvernement libéral. C'est une réponse qu'on a continué d'apporter pendant les années de gouvernement conservateur de Mulroney, caractérisées d'abord par la secondarisation du programme fédéral des allocations familiales universelles, au cours des années 1984 à 1992, puis, à partir de janvier 1993, par l'élargissement de la brèche qui a consisté à carrément abolir le programme d'allocations familiales et à instaurer, en s'appuyant sur les acquis du programme de crédits d'impôts pour enfants, un nouveau programme sélectif de prestations fiscales pour enfants dont le budget est de 4,9 milliards \$ à l'heure actuelle.

Pour mieux comprendre encore le sens de la question posée et la pente de la réponse, je vous suggère de faire ce que j'ai fait il y a quelques jours : relisez le chapitre 19 du volume II du *Rapport Macdonald* (1985 : 849-885). Lisez en particulier les pages concernant la proposition d'instaurer un nouveau programme nommé *Régime universel de sécurité du revenu* (RUSR) qui permettrait au gouvernement fédéral de faire directement via des mesures fiscales ce qu'il ne peut faire qu'indirectement via des mesures sociales comme le RAPC, soit intervenir dans le champ de l'aide sociale sans le dire tout haut. Voici un passage significatif parmi d'autres :

[...] les options que nous privilégions comportent un revenu garanti relativement faible, associé à des taux relativement peu élevés de récupération fiscale destinés à inciter au travail et à étendre les prestations aux familles qui gagnent peu. Les personnes, et plus particulièrement les familles, qui ont un très faible

revenu, abstraction faite du régime universel de sécurité du revenu (RUSR) resteraient admissibles aux suppléments provinciaux ou municipaux d'assistance sociale, qui constitueraient un deuxième volet de prestations, puisque les fonds que ces administrations consacrent actuellement à l'assistance sociale ne seraient pas touchés par nos propositions [...] (Macdonald, 1985 : 879)

L'opération, nous le constatons, touche directement le RAPC. Le gouvernement fédéral prendrait l'argent qu'il consacre au volet de l'aide sociale via le RAPC (autour de 4,6 milliards\$ présentement) pour instaurer ou plutôt consolider son propre programme d'intervention directe auprès des citoyens et citoyennes socio-économiquement démunis. Puis, il laisserait aux provinces la possibilité d'utiliser la part qu'elles mettent dans leurs programmes d'aide sociale (programmes qui ne seraient plus soutenus par le fédéral) pour instaurer leur propre programme d'aide sociale résiduel déguisé en mesures fiscales aujourd'hui pour les enfants seulement, demain, pour les familles à faibles revenus. Le *Rapport Macdonald* suggère même que l'opération soit réalisée par étapes :

Dans un premier temps, les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants et l'exemption fiscale au titre des enfants seraient éliminés pour faire place à une prestation unique de montant élevé, comparable aux allocations familiales, ou à un crédit d'impôt accru au titre des enfants, payable chaque mois. (1985 : 883)

Ces extraits et d'autres passages du même chapitre 19 du *Rapport Macdonald* m'apparaissent tout à fait lumineux pour saisir le sens des réformes amorcées depuis quelque temps déjà et susceptibles de continuer à se développer sous nos yeux dans un temps pas tellement éloigné. Le *Rapport Macdonald* nous fournit une clé précieuse pour répondre à la quatrième question posée par votre Comité. Peu importe ce qu'il «devrait» faire, le gouvernement fédéral sous les Libéraux d'abord, sous les Conservateurs ensuite et sous les Libéraux à nouveau, s'emploie à faire par la porte d'en arrière (avec une stratégie de politique fiscale), ce qu'il n'arrive pas à faire par la porte d'en avant via le RAPC : il s'emploie à verser des chèques directement à des enfants (dans des familles) d'abord, puis éventuellement à des adultes et à des enfants dans des situations qui s'apparentent à des situations d'aide sociale, soit dans un domaine de juridiction provinciale. En d'autres mots, le gouvernement fédéral veut réduire ou abolir à moyen terme le RAPC. La première étape du plan Macdonald a été réalisée substantiellement en 1993. La seconde étape pourrait l'être très bientôt. Dans un tel contexte, le RAPC est menacé. Sherri Torjman du Caledon Institute sur les politiques sociales semble avoir bien saisi le péril auquel est exposé le RAPC :

In short, both the status and welfare of CAP are uncertain. It is possible that the Canada Assistance Plan itself soon may be in need of assistance. (Torjman, 1993 : 4)

Bref, il se pourrait bien que les jours du RAPC, tel que connu dans le passé, soient bel et bien comptés. Malgré un certain « déguisement » (Bissonnette, 1994) qui ne facilite pas la compréhension de ce qui se passe véritablement, la réponse à la question 4 du Comité permanent est déjà en train de s'écrire et le *Rapport Macdonald* nous fournit le « plan de match », tout en précisant que la réalisation d'un tel plan devrait impliquer une forte « coopération fédérale-provinciale » (Macdonald, 1985 : 882) et en soulevant la question de l'avenir du volet services sociaux du RAPC, advenant le démantèlement éventuel du volet aide sociale du RAPC.

En somme, toute cette histoire constitue une véritable saga, surtout si on la reprend à partir du Livre blanc de l'équipe Munro-Willard du début des années 1970 (Gouvernement du Canada, 1970)¹.

CONCLUSION : QUELQUES QUESTIONS

En conclusion, je me contenterai de soumettre à mon tour quelques questions :

1. Se pourrait-il que la saga (la réforme) commencée depuis 1979 connaisse une étape nouvelle via le démantèlement du RAPC, du moins en ce qui concerne sa composante aide sociale et que les sommes ainsi libérées soient transférées dans le programme de prestations fiscales pour enfants qui serait consolidé et prendrait alors à sa charge tant des adultes que des enfants ?
2. Si ce scénario était retenu par le gouvernement fédéral [hypothèse qui a laissé des traces dans l'écriture des documents fédéraux concernant le discours sur le budget et les pièces annexes, puisque les prévisions de l'année 1996-1997 pour le RAPC sont représentées

1. En effet, on pourrait retracer les débuts de cette saga dans le Livre blanc de John Munro de 1970 (Canada, 1970) [dénommé en anglais FISP] qui préconisait un programme sélectif de soutien des revenus des familles pauvres. La position du Québec de 1970 à 1972 avec l'approche du volume V du *Rapport Castonguay-Nepveu* (1971a et 1971b), et la campagne menée par Castonguay, ministre des Affaires sociales pour une politique québécoise intégrée de sécurité du revenu dans laquelle les allocations familiales universelles constituaient une pièce majeure (Vaillancourt, 1991d) ont forcé Ottawa à reculer avec son approche sélective. D'où le « tassage » de l'équipe Munro-Willard (et du Livre blanc) après les élections de 1972, l'arrivée de la nouvelle équipe Lalonde-Johnson et la nouvelle approche annoncée dès janvier 1973 (dans des discours de Lalonde) et concrétisée dans le Livre orange sorti en mars 1973 (Canada, 1973). Avec le Livre orange, Ottawa semble renoncer à l'approche sélective de Munro et se rallier à l'approche universelle de Castonguay. Mais ce ralliement est trompeur si l'on tient compte de la suite de la saga : en 1978, Ottawa, sans se concerter avec le Québec, amorce un nouveau virage, soit celui des crédits d'impôts pour enfants à charge, qui sera appliqué à partir de janvier 1979 ; avec ce virage, on revient à la sélectivité du Livre blanc de Munro de 1970 et on s'éloigne de l'option de 1973-1974 (avec laquelle on avait menotté et charmé momentanément Castonguay et son équipe !).

par une étoile! (Martin, 1994b : 44-46)], pensez-vous qu'il y aurait des obstacles à prévoir sur le plan constitutionnel? En supposant (a) que l'analyse que je fais soit fondée; (b) que le gouvernement fédéral parvienne effectivement à sortir du RAPC pour l'utiliser dans son propre programme de prestations fiscales le 1,7 milliards \$ qu'il verse au Québec cette année pour assumer son 50 % de la facture de l'aide sociale et (c) que la population québécoise soit bien informée de ce type d'opération, comment pensez-vous que réagirait la population québécoise et, dans sa mouvance, le gouvernement du Québec?

3. Advenant que puisse être réglée de cette manière proposée par le *Rapport Macdonald* (et éventuellement entrevue par l'actuel gouvernement fédéral) la partie sécurité du revenu du RAPC, qu'est-ce qui adviendrait de la composante touchant les services de bien-être ou les services sociaux (à partir de laquelle le Québec reçoit présentement environ 1 milliard \$ du fédéral)? Dans l'intervalle, que pensez-vous de l'occultation des services sociaux dans votre propre document et dans vos questions sur le RAPC? Auraient-ils été égarés quelque part à la suite du déménagement récent entre le ministère de la Santé et du Bien-être et le ministère du Développement des ressources humaines? Dans le cadre de l'agenda des réformes qu'on discute en 1994, l'oubli des services sociaux ne risque-t-il pas d'affaiblir les chances de la démarche à plus d'un titre? Le champ des services sociaux ne peut-il pas être perçu, dans un cadre de réflexion sur un nouveau partage des responsabilités entre les services publics, les services marchands et les services communautaires, dans un nouveau modèle de distribution des services qui serait capable de distinguer communautarisation et privatisation. Ce type de questions alimente des démarches d'enquête et des réflexions intéressantes au Québec présentement dans le champ des services sociaux (Vaillancourt *et al.*, 1993). Elles recourent des questions qui sont posées par certains organismes sociaux progressistes ailleurs au Canada comme le Roeher Institute (1993).

On le sait, dans un régime fédéral, ces questions-là ne sont pas simples à gérer. Une réforme dans laquelle on doit impliquer le fédéral et les provinces, c'est complexe. Est-ce que la première démarche ne devrait pas consister à viser à être le plus clair possible? Ne serait-il pas possible de faire un ciblage, un classement des questions qui permettrait de distinguer les questions principales des questions secondaires?

Pour le moment, la démonstration que j'ai commencé à faire dans ce mémoire, en me penchant sur le dossier des interfaces entre le RAPC et le

programme des prestations fiscales pour enfant, tend à corroborer la thèse du *déguisement* mise de l'avant par Lise Bissonnette, dès le 1^{er} février dernier, pour interpréter l'opération lancée par le ministre Lloyd Axworthy :

Autrement dit, l'opération (la réforme Axworthy) sert aussi de déguisement à un assaut final du gouvernement fédéral qui cherche depuis le milieu du siècle à mettre la main sur les compétences constitutionnelles des provinces en matière de programmes sociaux et d'éducation, et désormais de relations de travail. Tout en prétendant, pince-sans-rire, « éviter les chevauchements ». (Bissonnette, 1994)

Voilà ce que j'avais à dire aujourd'hui devant un Comité permanent relevant du gouvernement fédéral. Évidemment, si j'avais été devant une Commission parlementaire relevant du gouvernement du Québec, j'aurais eu le goût de faire quelques autres observations et de soulever quelques autres questions ! Mais chaque chose en son temps !

Bibliographie

- AXWORTHY, Lloyd (1994). *Modifications proposées au Régime d'assurance-chômage*, Document d'information, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, février, 18 p.
- BISSONNETTE, Lise (1994). « Le déguisement », *Le Devoir*, 1^{er} février 1994, A6.
- CASTONGUAY, Claude et Gérard NEPVEU (1971a). *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, vol. V : *La sécurité du revenu*, Québec, Gouvernement du Québec, tome I.
- CASTONGUAY, Claude et Gérard NEPVEU (1971b). *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, vol. V : *La sécurité du revenu*, Québec, Gouvernement du Québec, tome II.
- COMITÉ PERMANENT DU PERFECTIONNEMENT DES RESSOURCES HUMAINES (1994). *Étude sur la modernisation et la restructuration du système de sécurité sociale du Canada. Documentation d'orientation pour la phase I du processus de consultation*, Ottawa, février, 11 p.
- DUPERRÉ, Thomas (1987). *La perspective fédérale-provinciale*, Annexe n° 32 du Rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, Les Publications du Québec, Québec, 42 p.
- DUPERRÉ, Thomas (1988). *Social Security and Federalism in Canada, with Special Reference to Quebec*, Thèse de Ph. D. en droit, Londres, London School of Economics, 348 p.
- DUPERRÉ, Thomas (1990). « La nouvelle problématique du financement fédéral-provincial des programmes sociaux », *Canadian Review of Social Policy/Revue canadienne de politique sociale*, n° 25, mai, 59-62.

- DUPERRÉ, Thomas (1992). «Twists and Turns in Federal-Provincial Arrangements for Social Policy », dans HUNSLEY, Terrance (sous la direction de) (1992). *The Social Contract in Canada's Future*, Kingston, School of Policy Studies, Social Policy Series n° 1, Queen's University, 17-28.
- GOUVERNEMENT DU CANADA (1945a). *Livre blanc concernant les emplois et les revenus*, Ottawa, Ministère de la Reconstruction, printemps 1945.
- GOUVERNEMENT DU CANADA (1945b). *Propositions du gouvernement fédéral* [Propositions présentées à la Conférence de la reconstruction], Ottawa, Gouvernement du Canada, août 1945.
- GOUVERNEMENT DU CANADA (1970). *La sécurité du revenu au Canada* [ou Livre blanc de Monroe], Ottawa, Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, 109.
- GOUVERNEMENT DU CANADA (1973). *Document de travail sur la sécurité sociale au Canada* [ou «Livre orange de Lalonde»], Ottawa, Gouvernement du Canada, 57 p.
- GOUVERNEMENT DU CANADA (1992). *Programmes et activités fédéraux-provinciaux. Répertoire 1991-1992*, Ottawa, Bureau des relations fédérales-provinciales, décembre.
- GOUVERNEMENT DU CANADA (1994). *Données documentaires. La sécurité sociale au Canada*, Ottawa, Développement des ressources humaines, 44 p.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1992). *La politique de la santé et du bien-être*, Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, 191 p.
- LORTIE, Marie-Claude (1994). «Chômage : une note "très salée" refilée aux provinces », *La Presse*, 7 mars 1994, A1-A2.
- MACDONALD, Donald S. *et al.* (1985). *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, volume II, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services.
- MARTIN, Paul (1994a). *Le discours du budget*, Ottawa, Ministère des Finances, le 22 février 1994, 25 p.
- MARTIN, Paul (1994b). *Le plan budgétaire*, Ottawa, Ministère des Finances, février, 74 p.
- MENDELSON, Michael (1993). *Fundamental Reform of Fiscal Federalism*, Texte présenté au séminaire sur le fédéralisme fiscal organisé par le Caledon Institute, Ottawa, 16 octobre.
- ROEHER INSTITUTE (1993). *Social Well-Being. A Paradigm for Reform*, Toronto, Roeher Institute, 59 p.
- SANTÉ BIEN-ÊTRE CANADA (1990). *Régime d'assistance publique du Canada. Rapports annuels de 1986-1987, 1987-1988, 1988-1989*, Ottawa.
- THÉRIAULT, Luc et Yves VAILLANCOURT (1991). «La relance de la réforme du système d'aide sociale en Ontario : un point de comparaison pour le Québec?», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 4, n° 1, printemps, 179-192.
- TORJMAN, Sherri (1993). *Fiscal Federalism and You*, Ottawa, The Caledon Institute, décembre, 6 p.
- VAILLANCOURT, Yves (1988). *L'évolution des politiques sociales au Québec, 1940-1960*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 513 p.

- VAILLANCOURT, Y. (1991a). «Le Régime d'assistance publique du Canada: revue de la littérature québécoise et canadienne», *Canadian Review of Social Policy/Revue canadienne de politique sociale*, n° 27, mai, 20-33.
- VAILLANCOURT, Y. (1991b). «Un bilan québécois des 15 premières années du Régime d'assistance publique du Canada (1966-1981): la dimension constitutionnelle», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 4, n° 2, automne, 115-146.
- VAILLANCOURT, Y. (1991c). «Les acteurs gouvernementaux dans le champ des politiques sociales à Québec et à Ottawa au milieu des années 60», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 4, n° 2, automne, 173-172.
- VAILLANCOURT, Y. (1991d). «Il y a 20 ans, Bourassa à la veille de Victoria», *Le Devoir*, 24-25 octobre.
- VAILLANCOURT, Yves (1992a). *Le régime d'assistance publique du Canada: perspective québécoise*, Thèse de doctorat en science politique, Université de Montréal, 1992, 357 p.
- VAILLANCOURT, Yves (1992b). «Les origines du RAPC examinées en mettant l'accent sur le rôle du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social: une lecture québécoise (1960-1966)», *Canadian Review of Social Policy/Revue canadienne de politique sociale*, n° 29-30, novembre 1992, 25-51.
- VAILLANCOURT, Yves (1992c). «Un bilan de l'*opting out* du Québec des programmes fédéraux à frais partagés dans le domaine social (1964-1992)», dans ROCHER, François (sous la direction de) (1992), *Bilan québécois du fédéralisme canadien*, Montréal, VLB, 345-371.
- VAILLANCOURT, Yves (1993). «Quebec and the Federal Government: The Struggle over Opting Out», dans GLENDAY, Dan et Ann DUFFY (sous la direction de) (1993), *Canadian society. Understanding and Surviving in the 1990s*, Toronto, McClelland et Stewart, 168-188.
- VAILLANCOURT, Y., MATHIEU, R., JETTÉ, C. et R. BOURQUE (1993). *La privatisation des services de santé et des services sociaux au Québec en 1993: Rapport d'étape d'une recherche en cours*, Document préparé pour le Colloque sur la privatisation dans le réseau de la santé et des services sociaux organisé par la Fédération des affaires sociales et la CSN et tenu les 11-12-13 février 1993, Montréal, Département de travail social, UQAM, février 1993, 56 p.
- YALNIZYAN, Armine (1993). *Définir la sécurité sociale, nous définir nous-mêmes: Pourquoi il nous faut changer notre façon de penser avant qu'il ne soit trop tard*, Ottawa, Canadian Center for Policy Alternatives et Social Planning Council of Metropolitan Toronto, mai, 30 p.