

Bulletin d'histoire politique

Cinquante ans de débats sur le déséquilibre fiscal : 1956-2006

Denis Monière



Volume 16, Number 1, Fall 2007

La Commission Tremblay (1953-1956) : cinquante ans de débats sur le déséquilibre fiscal

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1054587ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1054587ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Bulletin d'histoire politique
Lux Éditeur

ISSN

1201-0421 (print)

1929-7653 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Monière, D. (2007). Cinquante ans de débats sur le déséquilibre fiscal : 1956-2006. *Bulletin d'histoire politique*, 16(1), 7–15.
<https://doi.org/10.7202/1054587ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique; VLB Éditeur, 2007

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

Cinquante ans de débats sur le déséquilibre fiscal : 1956-2006 ^{*}.

DENIS MONIÈRE

Président de la Société du patrimoine politique du Québec

La mission de la Société du patrimoine politique du Québec (SPPQ) est de contribuer à la préservation et à la mise en valeur du patrimoine politique du Québec. La notion de patrimoine recouvre une réalité polymorphe qui inclut à la fois des éléments matériels et intellectuels. Ce concept fait référence à l'accumulation des traces architecturales, picturales, sonores et écrites produites par les citoyens et par la classe politique dans les processus de décisions collectives. Dans l'esprit du public, cette notion est surtout associée aux lieux où se sont déroulés des événements marquants de notre histoire comme les édifices publics ou les résidences des dirigeants politiques, probablement parce qu'ils sont plus visibles, plus facilement repérables et accessibles. À cet égard, la Société du patrimoine a créé à l'instigation de Marcel Masse un comité qui a pour mandat de mettre en valeur les maisons des premiers ministres québécois et de développer une politique de la commémoration, domaine où le Québec ne s'est pas encore illustré de façon significative et tangible.

Mais ce sont les idées plutôt que la pierre qui constituent l'essence de la vie politique. Les institutions sont fondées sur le socle de la pensée. Elles encadrent et abritent les débats qui président aux choix collectifs. Afin d'intégrer cette dimension intellectuelle du patrimoine politique dans une politique de commémoration et pour mettre en valeur notre histoire politique, nous avons décidé d'organiser annuellement un colloque que nous avons placé sous le titre « Les entretiens Pierre Bédard » afin de rappeler le souvenir du fondateur du journal *Le Canadien* et premier chef du Parti canadien. Ces

*. Discours d'ouverture du colloque de la Société du patrimoine politique du Québec (SPPQ) tenu à l'Hôtel du Parlement en septembre 2006.

colloques permettront de faire revivre les contributions marquantes qui ont balisé notre histoire nationale et réuniront des universitaires et des parlementaires qui ont à cœur la valorisation de l'histoire politique du Québec.

MISE EN PERSPECTIVE

La Commission Tremblay a été créée à l'instigation de la Chambre de commerce de Montréal qui, lors de son congrès tenu à Ottawa du 5 au 8 octobre 1952, avait adopté une résolution recommandant au gouvernement du Québec d'instituer une commission royale d'enquête pour étudier les questions de l'autonomie provinciale et celle des problèmes constitutionnels et fiscaux. Il est sans doute utile en guise de propos liminaires de rappeler dans quel contexte s'inscrivait cette recommandation.

À la suite d'une autre commission royale d'enquête présidée par Messieurs Newton Rowell et Joseph Sirois dont le rapport recommandait « la dévolution des fonctions et des pouvoirs d'imposition au gouvernement fédéral », celui-ci s'était fait concéder en 1942, pour la durée de la guerre, le monopole de la perception des impôts sur le revenu des particuliers et des corporations. Il avait formellement promis d'y renoncer après la fin du conflit :

Je tiens à préciser, avait dit le ministre des finances, Monsieur Ilsley, que nous ne voulons nullement tenter d'enlever en permanence ces sources d'impôts aux provinces... Ce moyen d'atténuer les embarras présents n'est nullement parfait et n'est censé être autre chose qu'une mesure provisoire de temps de guerre. (*Débats de la Chambre des Communes*, session 1941, volume III, p. 2397-2398)

Comme cela arrive souvent, le provisoire est devenu permanent.

Mais en 1945 le gouvernement fédéral convoqua une conférence fédérale-provinciale dont le but était d'obtenir le renouvellement des ententes fiscales pour une autre période quinquennale, soit de 1947 à 1952. En termes précis, sa proposition était la suivante :

Qu'après la guerre les gouvernements provinciaux conviennent de ne prélever aucun impôt sur le revenu des particuliers, sur les sociétés commerciales et les successions et qu'ils laissent au gouvernement fédéral l'accès complet et exclusif à ces sources de revenus. (Conférence fédérale-provinciale, 1945, p. 121)

En retour, Ottawa offrait une subvention annuelle de 12 \$ *per capita*, avec ajustement possible à la hausse suivant la courbe du revenu national. Lors de la reprise de la conférence en mai 1946, ces propositions furent rejetées par

le Québec, l'Ontario et d'autres provinces, dont la Nouvelle-Écosse. Mais dès le mois suivant, Ottawa formulait de nouvelles offres en se disant prêt à conclure des ententes séparées avec les provinces qui le désireraient. On assista alors à une série de marchandages auxquels toutes les provinces finirent par céder les unes après les autres, sauf l'Ontario et le Québec, qui décidèrent de rétablir leur propre impôt sur les revenus des corporations et en fixèrent le taux à 7 %, bien que la déduction permise à ce moment-là par la loi fédérale n'était encore que de 5 %.

En 1952, l'Ontario décida à son tour de conclure une entente fiscale avec Ottawa. Ainsi, le Québec se trouvait isolé. Ses contribuables étaient taxés par Ottawa aux mêmes taux que ceux des autres provinces, notamment en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des particuliers, et il était seul à ne recevoir aucune compensation en retour. Il était, en somme, financièrement puni pour sa fidélité à la constitution de 1867. À cette problématique fiscale s'est ajoutée celle de l'ingérence du fédéral dans le financement de la culture et de l'éducation post-secondaire. C'est dans ce contexte que Duplessis créa la Commission Tremblay.

PROBLÉMATIQUE

Lire 50 ans plus tard le rapport de cette commission, c'est comme plonger au cœur de la problématique canadienne. On y retrouve intactes les questions de l'heure comme la reconnaissance des deux nations, la vision autonomiste des relations fédérales-provinciales et le débat sur le déséquilibre fiscal. Cette lecture nous oblige aussi à prendre conscience des fortes résistances au changement ou des permanences de l'histoire politique canadienne, puisque les commissaires nous rappellent que les questions du juste équilibre entre le partage des pouvoirs fiscaux et celui des responsabilités administratives était au centre des débats qui ont mené à l'adoption de l'Acte de l'Amérique britannique du nord en 1867.

Les commissaires insistaient aussi en 1956 sur la gravité des problèmes constitutionnels et je cite sur « la nécessité de leur trouver le plus rapidement possible des solutions satisfaisantes » (p. 2). Ils définissaient dans leur rapport leur vision de l'avenir politique du Québec fondée sur une véritable autonomie politique et juridique qui devait reposer sur la maîtrise des ressources financières par la récupération des capacités fiscales conférées par la constitution à l'entité provinciale. D'une génération à l'autre, ces espoirs entretenus d'une réforme du fédéralisme qui reconnaisse les besoins spécifiques du Québec, furent déçus. Certaines améliorations du régime fiscal arrachées de haute

lutte en 1954 et en 1964 firent illusion et ne modifièrent en rien la répartition juridique des pouvoirs.

Depuis 50 ans, tous les gouvernements du Québec ont réclamé avec vigueur l'élargissement de la base fiscale du Québec au nom de leurs responsabilités gouvernementales.

Pour rendre compte de ce consensus, je citerai de larges extraits de discours prononcés par les premiers ministres québécois qui illustrent cette constante revendication et cette constante déception. Je commencerai par une citation de Maurice Duplessis (tirée du discours du Trône de 1955) :

[...] il ne faut jamais oublier que la grande question de l'heure est sans aucun doute le problème constitutionnel, et en particulier le problème des relations fiscales fédérales-provinciales. Parce que les principes que nous invoquons sont fondamentaux et que leur mise en application est essentielle, nous croyons à propos de réitérer, à ce sujet, les déclarations que contenait le discours du Trône l'an dernier : « Les remarquables progrès dont bénéficient notre immense province et, spécialement, de grandes régions autrefois peu favorisées, progrès qui s'avèrent grandissants, nécessitent des dépenses considérables qui exigent l'utilisation plus complète des sources de revenus que la constitution canadienne reconnaît aux provinces, à la province de Québec en particulier. »

Le gouvernement reconnaît les droits et les obligations de l'autorité fédérale ; il réitère que la province ne demande pas de faveurs mais bien le respect intégral de ses droits, prérogatives et libertés. Il est indéniable qu'au point de vue matériel un des éléments indispensables du gouvernement démocratique et responsable réside dans les pouvoirs fiscaux nécessaires à chaque autorité gouvernementale. (Discours du trône, 16 novembre 1955)

Jean Lesage reprenait le flambeau de la revendication à la conférence sur la fiscalité, le 20 avril 1964 où il dénonce « l'intolérable déséquilibre entre les besoins financiers des provinces et leurs ressources fiscales ». Daniel Johnson revient à la charge, le 14 septembre 1966 :

Le nouveau gouvernement du Québec s'est fixé une tâche fondamentale : celle de faire reconnaître juridiquement et politiquement la nation canadienne-française, entre autres moyens, par l'élaboration d'une nouvelle constitution, qui reconnaisse dans notre pays des droits collectifs égaux aux Canadiens de langue anglaise et aux Canadiens de langue française, et qui confie au Québec toutes les compétences nécessaires à la sauvegarde de l'identité québécoise [...]

Tout cela suppose logiquement un nouveau partage des ressources. Ce nouveau partage devrait, à notre avis, avoir les deux

caractéristiques suivantes. D'abord, pour corriger la situation actuelle, il devrait permettre un transfert net vers le Québec, tout comme vers les autres provinces, de ressources présentement détenues par le gouvernement fédéral, et cela afin de combler l'écart que les travaux du comité permanent sur les questions économiques et fiscales ont mis à jour entre les ressources actuelles des provinces et le coût des responsabilités qu'elles assument déjà. Ensuite, il devrait compenser adéquatement le Québec pour les nouvelles tâches que celui-ci assumera.

Le Québec croit que la façon la meilleure de réaménager les ressources entre lui et le gouvernement fédéral est de réserver au Québec l'entier usage, à 100 %, des sources de revenus fiscaux auxquelles il a constitutionnellement droit, soit l'impôt sur le revenu personnel, l'impôt sur le revenu des sociétés et les droits sur les successions. (Déclaration à la quatrième réunion du Comité du régime fiscal, Ottawa, 14 et 15 septembre 1966)

Jean-Jacques Bertrand se fait lui aussi pressant :

Mais personne ne nous empêchera de dire la vérité. La vérité elle est écrite, en noir sur blanc, dans le rapport du comité du régime fiscal dont nous venons d'obtenir la publication. La vérité, c'est que les déficits des provinces s'accumulent alors que le gouvernement central entasse des surplus. La vérité, c'est que toutes les provinces, et non seulement le Québec, et non seulement le gouvernement de l'Union nationale, se sentent menacées par la politique centralisatrice d'Ottawa. (Dîner bénéfice de l'Union nationale, Hôtel Reine Elizabeth, Montréal, dimanche 22 février 1970)

Pour sa part, Robert Bourassa qui avait fait de la fiscalité sa spécialité déclarait le 19 novembre 1972 :

Mes chers amis, cette question des finances du Québec nous amène à discuter brièvement d'une autre question qui est extrêmement importante non seulement pour le gouvernement du Québec, mais pour tous les gouvernements du pays actuellement. Cette question d'un nouveau partage fiscal, c'est-à-dire des revenus pour les provinces qui soient adaptés à nos besoins. Si nous voulons poursuivre les objectifs que nous venons d'énumérer, il est absolument important que nous ayons ce nouveau partage fiscal, que nous ayons des ressources fiscales additionnelles. On peut donner plusieurs raisons pour cela.

Il y a les chiffres mêmes d'un comité d'experts et de fonctionnaires du régime fiscal, le Comité du régime fiscal, qui démontrent premièrement que les revenus du gouvernement fédéral s'accroissent plus rapidement que les revenus des gouvernements provinciaux, il y a donc au départ un déséquilibre.

Deuxièmement, non seulement les revenus du fédéral augmentent plus vite que ceux des provinces, mais les responsabilités provinciales augmentent, beaucoup plus rapidement elles, avec des revenus qui augmentent moins que ceux du fédéral. Le coût des services gouvernementaux au fédéral a augmenté de 68 % depuis cinq ans alors que dans le cas des provinces il a augmenté de 98 %, soit près de 50 % de plus qu'au niveau fédéral, et cela avec des revenus qui augmentent moins rapidement. (Clôture du 17^e congrès du Parti libéral du Québec, Hôtel Reine-Elizabeth, Montréal, 17-19 novembre 1972)

Au Parti québécois, le thème du déséquilibre fiscal est évoqué par René Lévesque le 12 février 1980 où il explique comment la souveraineté-association permettra de corriger le « déséquilibre d'outils et de ressources fiscales entre les deux ordres de gouvernement qui se paralysent et se stérilisent mutuellement ». (Allocution devant la Chambre de commerce de Montréal)

Mais cet enjeu sera un cheval de bataille pour Lucien Bouchard et Bernard Landry :

Il (le gouvernement fédéral) eut d'abord recours à un concept inédit dont on chercherait en vain la formulation dans la constitution canadienne. C'est la notion du « pouvoir fédéral de dépenser », dont le gouvernement central s'autorise pour s'insérer et dépenser dans des champs de compétence pourtant spécifiquement réservés aux provinces.

Il s'est ensuite approprié la part du lion des ressources financières de la fédération. Il en a résulté un déséquilibre structurel entre les ressources disponibles et les responsabilités respectives des gouvernements provinciaux.

Depuis cinq ans, le gouvernement fédéral a brutalement et unilatéralement diminué sa part de financement des programmes sociaux sans pour autant se retirer des champs de taxation. Privées des moyens requis, les provinces sont maintenant aux prises avec des pressions budgétaires qui seront bientôt insoutenables ? On a beaucoup dit qu'une des vertus du fédéralisme est de permettre la coexistence de diverses communautés au sein d'un même ensemble politique, en raison de sa flexibilité. Tel n'est pas le cas du fédéralisme canadien. Telle n'est pas l'expérience du Québec. (Allocution au Forum des Fédérations à Montebello, 6 octobre 1999)

Bernard Landry :

Il tombe sous le sens que la question du déséquilibre fiscal qui existe actuellement est au détriment du Québec et des autres provinces du Canada [...]. C'est une donnée fondamentale des relations à l'intérieur

du Canada, une donnée à laquelle nous sommes confrontés depuis plusieurs années. Je dis que le débat pourrait avoir lieu à Queen's Park, il pourrait avoir eu lieu il y a 15 ans. Le regretté Gérard D. Lévesque aurait sans doute, de son siège, prononcé des paroles semblables à celles qui sont prononcées aujourd'hui. Les quantités devant être ajustées et les chiffres devant être ajustés, mais la réalité du temps était déjà implacable. Les mots employés par Gérard D. Lévesque et par Robert Bourassa étaient déjà d'une sévérité extrême.

[...] La question, c'est que nous sommes privés de 2,5 milliards de dollars par année. Chaque semaine, 50 millions de dollars des impôts et taxes payés par les Québécois prennent ainsi le chemin d'Ottawa plutôt que de servir à financer les services de base en matière de santé, d'éducation et de soutien à la famille. Pire encore, la Commission Séguin a fait la démonstration que le déséquilibre fiscal s'aggraverait sensiblement au cours des prochaines années au profit du gouvernement fédéral. En d'autres termes, nous perdons déjà 50 millions de dollars par semaine, et ça va aller en s'aggravant. (Motion sur le déséquilibre fiscal, 7 juin 2002)

Enfin, citons Jean Charest qui expose clairement la problématique du déséquilibre fiscal :

Il ne peut y avoir de fédération équilibrée à long terme si un ordre de gouvernement se trouve dans une situation qui dénature le rapport entre les deux paliers de gouvernement. Au Canada, il y a un déséquilibre fiscal. Ce déséquilibre n'est pas une invention, mais une réalité admise par tous les partenaires du Conseil de la fédération. Par trois partis politiques fédéraux et par la majorité des députés élus à la Chambre des communes. Dans les années 1990, le rétablissement des finances fédérales a coïncidé avec une détérioration des finances des provinces. Le gouvernement fédéral a réglé son problème en coupant dans les transferts aux provinces. Selon une étude du Conference Board réalisée à la demande du gouvernement fédéral, les surplus fédéraux, pour la période comprise entre 2004-2005 et 2014-2015, soit une période de dix ans, totaliseront 166 milliards de dollars. Le gouvernement fédéral a des revenus supérieurs à ses besoins, alors que les provinces et les territoires, dont plusieurs sont déjà en déficit, ont des besoins supérieurs à leurs revenus. Il y a un déséquilibre entre les revenus et les responsabilités de chacun. Quand le gouvernement fédéral dit aux provinces : « Vous n'avez qu'à augmenter vos impôts », il fait abstraction à la fois de la réalité et de l'histoire de ce pays. La réalité, c'est que le contribuable est le même pour les deux ordres de gouvernement et que sa capacité de payer n'est pas sans fin. L'Histoire, c'est que, si le gouvernement fédéral s'est enrichi, c'est en accaparant de

façon unilatérale une plus grande part de l'impôt des Québécois et des Canadiens. (Discours prononcé à l'occasion du 40^e anniversaire du Centre des arts de la Confédération, 8 novembre 2004)

La Commission Tremblay a formulé il y a 50 ans une analyse du fédéralisme canadien qui a fait consensus parmi les leaders politiques québécois. Mais si, 50 ans plus tard, cette question du décalage entre les ressources fiscales et les responsabilités gouvernementales se pose toujours avec autant d'acuité, il faut en déduire qu'il y a eu carence de bonne volonté de la part d'un des deux partenaires.

Même si les solutions souhaitées par les membres de la Commission Tremblay ne se sont pas matérialisées, ses travaux et ses analyses ont fortement marqué l'évolution politique du Québec en posant les paramètres intellectuels du Québec moderne. Toute commission d'enquête stimule la production intellectuelle en mobilisant les chercheurs et en influençant le débat public. La Commission Tremblay offre à cet égard un condensé de la pensée québécoise qui mériterait un meilleur sort que l'oubli où elle a été laissée. Nous espérons que ce colloque permettra de faire le point sur les connaissances de la problématique mise en évidence par cette commission d'enquête.

Le but de ce colloque est aussi de susciter des vocations parmi les jeunes universitaires et de les inciter à explorer les archives laissées par cette commission royale d'enquête. Selon un premier inventaire réalisé par l'archiviste Gaston Bernier, la documentation conservée à la Bibliothèque de l'Assemblée nationale couvre cinq mètres de rayonnage. On y trouve le rapport lui-même édité en français et en anglais qui représente 5 volumes auxquels s'ajoutent 11 volumes d'annexes. Mais ce sont surtout les études préparées pour la Commission qui mériteraient une étude approfondie car ils proviennent d'intellectuels qui eurent une influence durable sur la société québécoise dont les plus connus sont Jean-Charles Bonenfant, François Albert Angers, Charles DeKoninck, Roland Parenteau, Marcel Faribault, Albert Rioux, Arthur Tremblay, Paul-Gérin Lajoie, André Patry. À ce riche matériau, il faut ajouter les 253 mémoires qui ont été préparés et présentés devant la Commission par des représentants de la société civile et qui témoignent des préoccupations de l'époque. La Bibliothèque dispose aussi des comptes rendus in extenso des 97 séances publiques ainsi que les procès-verbaux des réunions de travail des commissaires qui ont tenu 126 réunions entre le 22 janvier 1953 (date de l'adoption de la loi instituant la Commission) et le 1^{er} février 1956, date de publication de son rapport. Nous espérons que des professeurs qui assistent à nos travaux ou ceux qui liront les actes de ce colloque inciteront leurs étudiants à dépouiller ces archives.

Ce filon est d'une valeur inestimable pour comprendre la culture politique pré-révolution tranquille car les réflexions et les recherches effectuées pour la Commission Tremblay ont balisé les chemins de la rénovation idéologique et institutionnelle du Québec moderne.